

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES JEUX PUBLICS

EN

FRANCE

HISTORIQUE DU RÉGIME DES JEUX SPÉCIAL AUX VILLES D'EAUX

ET

COMMENTAIRE DE LA LOI DU 15 JUIN 1907

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 29 Mai 1908, à 2 heures 1/2

PAR

HENRY GASSER

Président : M. SAUZET.

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN, }
 BERTHÉLEMY, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES JEUX PUBLICS

EN

FRANCE

HISTORIQUE DU RÉGIME DES JEUX SPÉCIAL AUX VILLES D'EAUX

ET

COMMENTAIRE DE LA LOI DU 15 JUIN 1907

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Vendredi 19 Mai 1908, à 2 heures 1/2

PAR

HENRY GASSER

Président : M. SAUZET.

*Suffragants : { MM. LE POITTEVIN, } professeurs.
 { BERTHÉLEMY, }*

PARIS

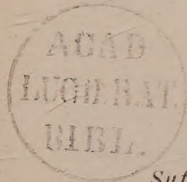
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1908



BIBLIOGRAPHIE

Annales des Établissements thermaux, années 1907 et 1908.

Archives nationales. Documents divers.

Archives du Ministère de l'Intérieur. Documents divers.

Louis André. — *Régime des jeux de hasard.* (*Bulletin commentaire des lois nouvelles et décrets*), 1907.

Bequet. — Répertoire.

Blanche. — *Étude pratique sur le Code pénal.*

Clunet. — *De la condition légale des cercles avant et depuis la loi du 1^{er} juillet 1901.* — (*Consultation pour le Cercle de l'Union artistique*, 1902).

Dalloz. — *Codes annotés.* — *Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence.*

Desmarais. — *Jeux de hasard dans leurs rapports avec le droit pénal.* Caen 1903.

Dusaulx. — *De la passion du jeu depuis les temps anciens jusqu'à nos jours*, 1779.

Frèrejouan du Saint. — *Jeu et pari*, 1893.

“ **La France Judiciaire** ”. — Alexandre Reulos : *L'autorité administrative et la question des jeux de hasard*, 1903.

“ **Gazette des Tribunaux** ”.

J. Grumbach. — *Les Associations et les Cercles*, 1904.

J. Lefébure. — *Le Jeu et la Curé-Taxe.* Paris 1906.

Mercier. — *Tableau de Paris.*

“ **Le Moniteur Universel** ”, années 1818, 1820, 1836.

Poloni. — *Jeu et pari au point de vue pénal.* Paris 1900.

Dr Prompt. — *Le Jeu public et Monaco*, 1882.

Adolphe Schmidt. — *Paris pendant la Révolution, d'après les rapports de la police secrète.* Traduction de Paul Viollet.

Travaux préparatoires.**I. — CHAMBRE DES DÉPUTÉS.**

Projet de loi déposé par M. Vallé, 1904. *Doc. parlam.*, n° 1991.

Rapport de M. Jean Cruppi au nom de la Commission de la réforme judiciaire, 1904. *Doc. parlam.*, n° 2171.

Proposition de loi de M. Emile Cère : « Les Chambres d'industrie thermale », 1905. *Doc. parlam.*, n° 2200.

Proposition de M. Léon Berthet, 1907. *Doc. parlam.*, n° 757.

Proposition de M. Antide Boyer, 1907. *Doc. parlam.*, n° 693.

Proposition de M. Marcel Régnier, 1907. *Doc. parlam.*, n° 707.

Rapport de M. Marcel Régnier, 1907. *Doc. parlam.*, n° 820.

Discussion de la proposition de M. Marcel Régnier, les 18 et 21 mars 1907. *Officiel* des 19 et 22 mars, pages 687 et 744.

II. — SÉNAT.

Proposition de M. Gaudin de Vilaine, 1907. *Doc. parlam.*, n° 118.

Rapport de M. Pédebidou au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des Députés sur la réglementation des jeux, 1907. *Doc. parlam.*, n° 215.

Discussion de la proposition de loi, le 31 mai 1907. *Officiel* du 1^{er} juin, *Débats*, page 674.

INTRODUCTION

L'homme, qui attribue au dieu Hasard une part prépondérante dans son existence, conserve par certains côtés la mentalité de ses ancêtres préhistoriques.

Par suite d'une singulière faiblesse de sa nature, il éprouve le besoin de se confier à des fétiches auxquels il attribue une influence heureuse sur sa destinée.

Cette mentalité, se retrouve à toutes les époques, et actuellement encore chez l'individu dont les facultés sont absorbées, à un degré quelconque, par la passion du jeu. Le jeu est aussi vieux que la société. On constate son influence néfaste à toutes les époques et en ce qui concerne nos contemporains, nous en connaissons bien peu, qui n'aient cherché, une fois ou l'autre, à satisfaire les instincts d'aventures qui sommeillent au fond de tout être humain. Quant aux mobiles qui poussent à « tenter la chance », Montesquieu s'est efforcé de les préciser dans son « Essai sur le goût ».

« Le jeu nous plaît, dit ce philosophe, parce qu'il
« attache notre avarice, c'est-à-dire l'espérance d'avoir
« plus ; il flatte notre vanité par l'idée de la préférence
« que la fortune nous donne et de l'attention que les

« autres ont sur notre bonheur ; il satisfait notre curiosité en nous procurant un spectacle ; enfin il nous donne les différents plaisirs de la surprise. »

La multiplicité de ces causes déterminantes ont toujours empêché et empêcheront toujours l'homme de profiter des leçons de l'expérience, d'écouter les blâmes énergiques des moralistes et leurs vaticinations sur les effets désastreux du jeu.

Ce mal, inhérent à la nature humaine, mérite-t-il véritablement les foudres déclamatoires qui vainement cherchèrent à l'anéantir ?

Une distinction s'impose.

Certains jeux, que notre jurisprudence moderne a qualifié « *jeux de commerce* », exigent, en dehors des chances du sort, une opération de l'esprit destinée à contrebalancer, jusqu'à un certain point, le hasard, ou à l'éliminer complètement. Tels sont les jeux d'échecs, de dames, de dominos.

Ces jeux, qui constituent en quelque sorte des joûtes de l'intelligence, peuvent être rapprochés des « *jeux d'adresse* » qui s'efforcent de faire triompher le corps.

Les premiers comme les seconds ne sont pas destinés à « attacher notre avarice ». Le temps plus ou moins long que nécessite chaque partie est un obstacle à ce qu'ils dégénèrent en instrument de lucre. Les amateurs de ces deux catégories de jeux y cherchent une distraction, c'est-à-dire à jouir « des différents plaisirs de la surprise ».

Les *jeux de hasard*, qui forment la troisième et dernière catégorie, sont les jeux dans lesquels la chance l'emporte sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence. Tels sont le baccara, le jeu des petits-chevaux, la roulette.

Si les jeux d'adresse ont été encouragés par le législateur, si les jeux de commerce ont été considérés par lui comme jeux innocents, des mesures sévères ont, par contre, été prises, de tout temps, et à juste titre, contre les jeux de hasard dont les effets sont funestes et l'envahissement dangereux.

Nous contentant pour le moment de cette classification sommaire, abordons le véritable domaine du jeu : le domaine des *jeux de hasard*, qui seul dans notre législation fait l'objet de dispositions répressives.

*
* *

De quelle manière le législateur a-t-il envisagé la question du jeu ? Comment la pratique des jeux de hasard a-t-elle été réglementée aux diverses époques ?

Théoriquement quatre systèmes peuvent être adoptés :

1° La pratique du jeu peut être laissée entièrement libre. Sous ce régime on jouera sans contrainte et l'initiative privée aura toute latitude pour exploiter industriellement l'une des plus productives faiblesses de l'homme.

2° A l'opposé, le jeu peut faire l'objet d'une prohibition complète.

3° Il peut encore être monopolisé au profit de l'État.

4° Enfin le jeu peut être réglementé.

Le premier système, celui de la liberté absolue, compte peu de partisans. Tous les gouvernements ont considéré que le jeu, laissé à la libre activité des individus, ne tarde pas à devenir un danger pour les mœurs et pour l'ordre public.

Pendant la Révolution, au milieu du bouleversement général, alors que les lois de la monarchie avaient perdu toute leur force, on assista à l'expérimentation de ce système.

Le trouble apporté par le jeu dans tous les rangs de la société fut énorme. Son effet s'en fit sentir jusqu'en 1836. La passion du jeu dévorait la capitale et dissolvait les mœurs.

L'époque du Directoire évoque, avec le souvenir des Incroyables et des Muscadins, les sanglantes galeries du Palais-Royal, centre tristement célèbre des maisons de jeux et quartier général de la débauche.

L'interdiction absolue, système qui consiste à faire du jeu pris en lui-même un délit, ne réunit pas plus de suffrages que le premier.

Pourchasser impitoyablement la pratique des jeux de hasard, jusque derrière le mur de la vie privée, n'est-

ce pas en effet autoriser l'exercice d'un contrôle arbitraire sur les habitudes privées des citoyens ? N'est-ce pas aussi, au point de vue législatif, une naïveté digne d'un moraliste à l'âme généreuse sans doute, mais par trop dédaigneux des méprisables contingences ? L'application de ce système a été tentée par la royauté. L'excessive sévérité même des édits et des ordonnances rendait leur application impossible.

Le monopole, avec ou sans la ferme des jeux, a rencontré de très chauds défenseurs.

Ce système a fonctionné en France pendant la Restauration et pendant les premières années de la Monarchie de Juillet. Il a été supprimé en 1836 sous la poussée de l'opinion publique émue des scandales sans nombre qui se déroulaient dans les salons du Palais-Royal et de Frascati.

L'idée a été reprise dans ces derniers temps.

M. Gaudin de Villaine, le 21 juin 1906, a déposé au Sénat une proposition de loi tendant au rétablissement du monopole, au profit exclusif de l'État.

M. Antide Boyer a suivi son exemple à la Chambre des Députés, le 25 janvier 1907, dans le but de trouver une dotation au profit de la Caisse des retraites ouvrières.

Enfin M. Berthet a expliqué à la Chambre des Députés dans la séance du 15 février 1907, que, grâce à ce système, il espérait procurer à l'État un revenu

d'au moins quarante millions qu'il partageait entre les retraites ouvrières et le dégrèvement du sol.

La réglementation est le régime sous lequel nous avons vécu et continuerons à vivre.

Le législateur n'autorise le jeu dans ce système que sous certaines conditions restrictives. Il s'efforce, par exemple, de limiter le développement du jeu en l'empêchant de s'extérioriser, en interdisant les jeux publics. La sagesse des nations a constaté que l'exemple est pour beaucoup dans la propagation de la passion du jeu :

« Qui au jeu entre, jeu consente et de deux regardeurs il y en a un qui devient joueur », dit un vieux dicton.

Resserré dans le cercle étroit de la famille ou d'un groupe privé, le jeu perd une notable partie de ses maléfices sociaux.

Parfois aussi, la réglementation, sans chercher à interdire le jeu public et son exploitation, mettra tout en œuvre pour le canaliser, pour en limiter la zone et ne pas contaminer la partie saine de la nation.

Le jeu ainsi réglementé, s'il demeure « anti-économique », ne dégénérera pas en « monstre anti-social ».

Dans le système de la réglementation, le législateur ne s'occupe pas directement du joueur. Ses foudres répressives sont toutes dirigées vers celui qui « donne à jouer », vers celui qui « exploite les jeux de hasard »

et qui tend à élargir outre-mesure, dans un but lucratif, la plaie dont souffre la nation.

*
* *

Nous nous proposons d'étudier, dans cet ouvrage, les diverses solutions adoptées par le législateur à l'égard des jeux de hasard.

En laissant de côté tout ce qui touche à *la législation spéciale des loteries et du pari sur les champs de course*, nous sommes amenés à examiner tout particulièrement la situation qui est faite aux établissements où l'on joue publiquement : les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques.

*
* *

La première partie de ce travail sera consacrée à l'étude historique du régime des jeux publics depuis la Révolution.

Au cours de cet exposé, nous nous efforcerons de préciser les traits les plus saillants de cette législation aux différentes époques.

La seconde partie tentera de dégager à quelles nécessités a répondu la loi du 13 juin 1907 « réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques ».

Enfin, dans une troisième partie, nous étudierons la

nouvelle loi, dont la véritable portée ne peut être comprise que si nous jetons, au préalable, un regard sur un passé ressuscité, dans une certaine mesure d'ailleurs, par le législateur de 1907.

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME DES JEUX PUBLICS EN FRANCE DE 1789 A 1907

TITRE PREMIER

LE RÉGIME DES JEUX PUBLICS DE 1789 A 1836

CHAPITRE PREMIER

LES JEUX PUBLICS PENDANT LA RÉVOLUTION.

(Le décret des 19-22 juillet 1791).

La monarchie, à l'aide de mesures répressives très sévères, s'était efforcée de réprimer non pas seulement les jeux publics, mais encore la passion du jeu chez les joueurs. L'importante ordonnance de 1781 venue après tant d'autres faisait « défense à toutes personnes, « de quelque état et condition qu'elles soient, de s'assembler en aucuns lieux, privilégiés ou non, pour « jouer aux dits jeux prohibés et à tous les autres de « même nature ».

La législation royale, parce qu'elle n'avait pas tenu compte des penchants naturels de l'homme, n'eut aucune portée décisive.

Malgré tout, cette réglementation draconniennne obtint un résultat : celui d'obliger le jeu à se dissimuler.

C'était un résultat en effet, car si le feu couvait, s'il exerçait ses ravages à la cour elle-même, parmi la noblesse et les oisifs, il n'atteignait pas la bourgeoisie et les travailleurs.

Quelque attaque que les partisans de la liberté et de la publicité du jeu aient lancé contre sa clandestinité, il est hors de doute cependant que le jeu, lorsqu'il se dissimule, n'exerce pas la contagion que l'on constate lorsque « l'abreuvoir est public ». Le jeu, lorsque des conditions restrictives lui sont imposées, n'attire plus le jeu, où il l'attire moins.

Une loi est un frein aux passions humaines et mieux vaut une loi rigide que pas de loi du tout, à la condition toutefois que les pouvoirs sociaux soient assez forts pour l'appliquer.

Ce frein ne fit pas défaut au cours de la Révolution, mais il ne fonctionnait pas, car les seules dispositions sur la matière, contenues dans le décret des 19-22 juillet 1791 restèrent inappliquées.

Ce décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle a inspiré le législateur du Code pénal.

L'article 36 du titre II stipule que « ceux qui tiennent des maisons de jeux de hasard où le public sera admis, soit librement, soit sur la présentation des affiliés, seront punis d'une amende de 1,000 à 3,000 francs avec confiscation des fonds trouvés au jeu et d'un emprisonnement qui ne pourra excéder

« un an. L'amende, en cas de récidive, sera de
« 5,000 à 10,000 livres et l'emprisonnement ne pourra
« excéder deux ans sans préjudice de la solidarité pour
« les amendes qui auraient été prononcées par la
« police municipale contre les propriétaires et princi-
« paux locataires, dans le cas et aux termes de l'ar-
« ticle 7 du titre I^{er} du présent décret. »

Cet article 7 du titre I^{er} consacré à la police municipale était ainsi formulé : « Les jeux de hasard où
« l'on admet soit le public, soit des affiliés, sont défen-
« dus sous les peines qui seront désignées ci-après :

« Les propriétaires ou principaux locataires des mai-
« sons ou appartements où le public serait admis à
« jouer des jeux de hasard seront, s'ils demeurent
« dans ces maisons et s'ils n'ont pas averti la police,
« condamnés pour la première fois, à 300 livres et
« pour la seconde à 1,000 livres d'amende, solidaire-
« ment avec ceux qui occupent les appartements em-
« ployés à cet usage. »

Ces nouvelles dispositions présentaient une notable différence avec l'ancienne législation royale par le fait que les joueurs étaient affranchis de toute pénalité. Les propriétaires, les principaux locataires et les tenanciers sont seuls atteints par la loi de 1791, qui ne s'attache pas à réprimer le jeu, ou la passion du jeu, mais seulement *les jeux publics*.

On ne peut d'ailleurs que constater l'inefficacité du droit révolutionnaire en matière de jeu.

Adolphe Schmidt, dans son ouvrage sur la Révolution (1), nous montre en l'expliquant l'attitude des divers gouvernements à l'égard des tripots qui pullulaient.

« En dépit des prohibitions anciennes et très sévères
« qui interdisaient l'exploitation publique des jeux de
« hasard (loi du 22 juillet 1791) on vit peu à peu
« s'ouvrir — car les lois perdaient toute leur force —
« une foule de maisons de jeu inférieures, principale-
« ment dans les cafés des boulevards.

« La Législative toléra ces maisons de jeu. Seulement, le 12 août 1792, s'inspirant surtout de motifs
« politiques, elle les soumit à une surveillance.

« Sous la Convention, la tolérance fut plus grande
« encore; néanmoins le 24 septembre 1792, cette
« assemblée autorisa, pour les mêmes raisons, la police
« à faire dans ces maisons des visites de nuit. Les
« cafés avec jeu de loto se multiplièrent de tous côtés. »

Le Directoire, sans tenir compte des dispositions du décret des 19-22 juillet 1791, réglementa arbitrairement la situation des maisons de jeu. Le directeur Barras, chargé spécialement de la police, en réduisit le nombre à neuf et obligea les tenanciers à grossir le budget de la police secrète. Le revenu que les maisons de jeu ainsi protégées par la police valaient au gouvernement était évalué à 120,000 livres par mois.

(1) Paris pendant la Révolution d'après les rapports de police secrète. Traduction française de Paul Viollet.

Le Consulat élargit le système, mais cette fois au bénéfice de l'État. Il détermina rigoureusement le nombre des établissements de jeu et en concéda l'exploitation par voie d'enchères.

Le Palais-Royal (1) atteint alors son apogée. De nombreuses maisons de jeux y cherchent un refuge en même temps que se fondent rue Richelieu les cercles fameux « des Etrangers » et de « Frascati ».

Néanmoins l'opinion publique commençait à s'émouvoir de l'état d'abaissement moral de la capitale, et les événements tragiques qui, chaque jour, se déroulaient au Palais-Royal, trouvaient un douloureux écho dans la foule.

La presse en profita pour attaquer le gouvernement qui, aux yeux du public, était considéré comme le tuteur des tenanciers de jeux et l'auteur responsable de tous les scandales, de toutes les ruines qui se produisaient sans interruption.

Une intervention énergique était nécessaire. Il fallait à tout prix arrêter la gangrène morale qui gagnait de plus en plus. L'Empire s'efforça de réagir. Il parvint tout au moins à enrayer le mal.

(1) Dans son tableau de Paris, Mercier dit : « Les Athéniens élevaient des temples à leurs Phrynées ; les nôtres trouvent la leur dans cette enceinte. Des agioteurs, faisant le pendant des jolies prostituées, sont trois fois par jour au Palais-Royal, et toutes ces bouches n'y parlent que d'argent et de prostitution politique ».

CHAPITRE II

LES JEUX PUBLICS SOUS L'EMPIRE.

(Décret-loi du 24 juin 1906. Promulgation du Code pénal.)

Le législateur, après l'élaboration du décret des 19 et 22 juillet 1791 dont l'inefficacité fut absolue, occupé qu'il était à sauvegarder les intérêts vitaux de la nation, détourna ses regards de la question des jeux. Quant au pouvoir exécutif et à l'administration, ils n'avaient guère fait autre chose que de parer aux nécessités les plus urgentes par des mesures hâtives et de fortune, en contradiction flagrante avec la loi.

Le gouvernement impérial, dès son avènement, comprit qu'il fallait mettre de l'ordre dans le désordre et contrecarrer dans toute la mesure du possible l'influence pernicieuse des jeux publics.

Il désirait même la suppression totale des maisons patentées. Cela ressort des paroles prononcées par M. Pasquier à la Chambre des Pairs le 7 juillet 1836 :

« Ayant l'honneur, dit cet homme d'État, d'être magistrat de la ville de Paris, il y a vingt-cinq ans, sous
« l'empire florissant de Napoléon, je fis partie d'une
« Commission chargée d'examiner si l'existence des

« jeux était une nécessité dans la ville de Paris, était
 « une nécessité en France. Cette Commission se com-
 « posait des présidents de section du Conseil d'État de
 « l'empereur... Eh bien, Messieurs, cette Commission
 « dont je fus le rapporteur se trouva unanime pour
 « proposer la suppression des jeux pour toute la
 « France. »

Le gouvernement impérial commença par restreindre le domaine des jeux publics par le décret du 24 juin 1806 ; il les supprima ensuite, en 1810, en dotant la France du Code pénal, mais cette suppression demeura à l'état de principe.

Comment se fait-il que l'Empire n'ait pas profité des mesures contenues dans le Code pour réaliser son désir : la suppression totale des maisons de jeux publics ?

Les raisons en sont demeurées obscures. Sans doute, faudrait-il, pour les retrouver, les chercher ailleurs que dans la morale et dans le droit.

Un examen approfondi du décret de 1806 et des dispositions du Code pénal s'impose.

Ce sont ces deux textes qui constituent la base de la législation des jeux de hasard.

L'article 410 du Code pénal est toujours debout.

Quant au décret impérial, s'il n'existe plus en tant que décret impérial, le législateur l'a fait revivre dans la loi du 13 juin 1907.

§ 1^{er}. — Le décret-loi du 24 juin 1806.

Le décret du 24 juin 1806 prohiba les maisons de jeux sur toute l'étendue du territoire ; mais, faisant état de la situation laissée par ses prédécesseurs, le gouvernement impérial consacra deux exceptions d'une importance capitale au principe de l'interdiction.

L'une de ces exceptions devait avoir une fortune singulière, puisque nous lui sommes redevables à l'heure actuelle des jeux publics dans les stations thermales balnéaires et climatériques.

Voici les dispositions de ce décret, qui dans ces dernières années a acquis une importance qu'il n'avait jamais connue précédemment :

« Article I^{er}. — Les maisons de jeux de hasard sont
« prohibées dans toute l'étendue de notre empire. Nos
« préfets, maires et commissaires de police sont char-
« gés de veiller à l'exécution de la présente disposi-
« tion.

« Article II. — Nos procureurs généraux impériaux
« près nos cours criminelles et leurs substituts pour-
« suivront d'office les contrevenants, qui seront punis
« des peines portées par la loi des 19-22 juillet 1791.

« Article III. — Tout fonctionnaire public, soit civil
« soit militaire, qui autorisera une maison de jeu, qui
« s'intéressera dans ses produits ou qui, pour la favo-

« riser, recevra quelque somme d'argent ou autre pré-
 « sent de ceux qui les tiendront, sera poursuivi comme
 « leur complice.

« Article IV. — Notre ministre de la Police fera,
 « *pour les lieux où il existe des eaux minérales,*
 « pendant la saison des eaux seulement et pour la ville
 « de Paris, des règlements particuliers sur cette par-
 « tie. »

C'est l'article IV qui a donné à ce texte toute sa valeur, car, ainsi que nous le verrons dans la suite (1), il est la pierre de fondement des tolérances accordées en matière de jeu de hasard pendant un siècle.

(1) L'administration n'avait pas eu à appliquer fréquemment l'article IV du décret de 1806 avant ces trente dernières années. Les quelques villes d'eaux qui possédaient des maisons de jeux publics en avaient été dotées par les gouvernements du Premier Empire, de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Au moment où se créèrent de nombreuses stations thermales et balnéaires, qui, à l'instar des anciennes villes d'eaux, sollicitaient l'autorisation d'ouvrir des salles de jeux, l'administration avait perdu de vue le décret de 1806. Cet oubli avait été favorisé par l'incendie des archives du ministère de l'Intérieur en 1871. Les autorisations de jeux étaient accordées en vertu *d'une simple tolérance* dont on ne se préoccupait pas de rechercher les origines. C'est ce qui explique les tergiversations qu'on peut relever dans les circulaires du ministère de l'Intérieur sur la matière, entre autres dans celles des 14 septembre 1876, 30 avril 1887 et 17 janvier 1888, etc. Au début de 1901, M. Lemarquand, sous-chef de bureau au ministère de l'Intérieur au moment de l'affaire de Nérès-les-Bains (voir *infra*, page 53), s'avisa de remonter jusqu'au décret de 1806 et trouva dans l'article 4 les arguments utiles pour défendre la jurisprudence de son administration.

§ 2. — Le Code pénal.

(Les articles 410 et 475, 5°).

Les mesures édictées par le Code pénal de 1810 étaient inspirées par le décret des 19-22 juillet 1791 qui eut peu d'effet à cette époque, mais qui cependant inaugurait une méthode répressive nouvelle.

Les ordonnances royales visaient les joueurs, et toutes « elles faisaient défense » à des particuliers de s'assembler et de s'adonner aux jeux, sans s'inquiéter de ceux qui en tenaient les tables.

Le décret de 1791 ne comportait aucune sanction à l'égard des joueurs mais punissait les propriétaires et tenanciers de maisons de jeux.

L'article 410 du Code pénal reproduit les termes mêmes de l'article 36 du titre II de l'ancien décret.

« Ceux qui auront *tenu une maison de jeux de*
« *hasard* et *y auront admis le public* soit librement,
« soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les
« banquiers de cette maison, tous ceux qui auront éta-
« bli ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous
« administrateurs, préposés ou agents de ces établisse-
« ments seront punis d'un emprisonnement de deux
« mois au moins et six mois au plus et d'une amende
« de 100 à 6,000 francs.

« Les coupables pourront être de plus à compter du

« jour où ils auront subi leur peine, interdits pendant
 « cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits
 « mentionnés en l'article du présent Code.

« Dans tous les cas seront confisqués tous les fonds
 « ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis à
 « la loterie, les meubles, instruments, ustensiles, appa-
 « reils employés ou destinés au service des jeux ou des
 « loteries, les meubles et les effets mobiliers dont les
 « lieux seront garnis ou décorés. »

L'article 410 ne vise que la tenue des maisons de jeux de hasard où le public est admis ce qui constitue un *délit*.

L'article 475, 5°, punit d'une *contravention* « ceux qui auront établi ou tenu dans les *rues, chemins, places ou lieux publics* des jeux de loterie ou d'autres jeux de hasard.

Enfin l'article 477 prescrit la confiscation « des tables
 « instruments, appareils des jeux ou des loteries ainsi
 « que les enjeux, les fonds, denrées ou lots proposés
 « aux joueurs ».

Le régime établi par le Code pénal survit encore aujourd'hui. Les articles 410 et 475 règlent toujours le domaine des jeux de hasard. C'est en les analysant que nous serons à même d'apprécier l'exception aux principes de notre droit répressif qui constitue l'importante faveur dont jouissent les stations thermales, balnéaires et climatiques.

Le Code pénal ne régit pas le jeu dans son ensemble. Il se borne à réprimer les jeux de hasard lorsque ceux-ci constituent un danger pour l'ordre social. Ce qu'il veut c'est d'empêcher les jeux de hasard de s'extérioriser.

L'article 410 s'attaque aux tenanciers des maisons de jeux et pour que le délit soit caractérisé, trois éléments sont nécessaires :

1° Les jeux doivent être *des jeux de hasard*.

2° Le lieu où l'on joue doit être *une maison* et se distinguer ainsi des « rues, chemins, places ou lieux publics » sur lesquels l'établissement ou la tenue de jeux de hasard est passible de contraventions aux termes de l'article 475, 5°, du Code pénal.

3° Il faut que dans ces maisons de jeux de hasard « *le public soit admis* ».

Reprenons ces trois éléments consécutifs du délit de tenue de maison de jeux.

I. — Tout d'abord qu'est-ce qu'un jeu de hasard ?

Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de déterminer la portée intrinsèque de ce mot et de rechercher le critère permettant de distinguer, en théorie, les jeux de hasard des autres dits de commerce (1). Le Code pénal n'a pas tenté d'établir cette distinction.

(1) La recherche de ce critère a été tentée par M. J. Lefébure dans son ouvrage *Le jeu et la Cure-Taxe*.

Nous sommes donc obligés de nous en rapporter aux décisions d'espèces de la jurisprudence.

Des arrêts rendus sur la matière, il se dégage l'idée générale qu'il faut entendre par jeux de hasard, non pas les jeux où la chance exerce une action quelconque, mais seulement ceux où la chance prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence (1).

La cour de cassation le déclare formellement en rappelant qu'elle a le pouvoir de contrôler les déclarations de faits des arrêts de cour d'appel pour « apprécier si « la chance prédomine sur l'adresse et les combinaisons « de l'intelligence, ce qui est le caractère des jeux de « hasard » (2).

Pour les jeux de cartes, la classification en jeux de hasard et en jeux de combinaison a donné lieu à des controverses qui ont eu leur répercussion dans les arrêts.

L'écarté, par exemple, a été classé comme jeu de hasard par certains arrêts, comme jeu de commerce par d'autres (3).

Le baccara (banque ou chemin de fer), malgré les

(1) Blanche, premier avocat à la cour de cassation : *Étude pratique sur le Code pénal*, 2^e édit., 1889, t. 6, n^o 290.

(2) Cas. crim., 24 juillet 91. Sénchal. D. 92, 1, 39.

(3) L'écarté, pas jeu de hasard. Bordeaux, 18 avril 1844. S. 43, 2, 546. — Cass., 31 juillet 1863 (Chapuis). S. 1863, 1, 551. — Contre : Paris 8 nov. 1839 (Constant). P. 1839, 2, 546. Mais l'écarté pourrait être considéré comme un jeu de hasard pour les parieurs suivant les circonstances. Cass., 3 juillet 1852. — Bonnes, S. 52, 1, 478.

dissertations des théoriciens du jeu, a été reconnu par tous les arrêts comme exclusivement jeu de hasard (1).

Si nous passons à une autre nature de jeux, nous voyons que le jeu des petits-chevaux a été considéré par la jurisprudence comme jeu de hasard reprehensible, au même titre que la roulette, le lansquenet, etc. (2).

La jurisprudence par contre ne considère pas comme jeux de hasard la mouche, le bézigue, le piquet, le whist, etc., alors que cependant la « chance » ait à exercer une certaine part pour une heureuse issue de la partie.

II. — En analysant le second élément constitutif du délit, nous sommes amenés à délimiter le champs respectif des articles 410 et 475, 5°.

Pour qu'il y ait délit il faut que les jeux de hasard se pratiquent dans « une maison » et non dans un lieu librement accessible au public tels que rue, chemin, place, etc., car dans ce dernier cas la répression se traduirait par une simple contravention.

La différence des peines prononcées par la loi prouve

(1) Baccara. Cass. 24 nov. 1855 (Boisseau). S. 1856, 1, 466. — Corr. Aurillac, 25 nov.

(2) Petits-chevaux. Paris, corr. 14 déc. 1892. — Douai, 28 février 1899. — *Rec. Gaz. Trib.* 1901, 1, 490. Toute convention relative à l'exploitation de ce jeu est nulle. Paris, 5^e ch., 5 juin 1906 (Eden Parc de Royan). — Paris, 3^e ch., 27 mai 1907 (Société des eaux minérales de Châtel-Guyon).

que le législateur a entendu réprimer sévèrement la tenue des maisons de jeux, beaucoup plus dangereuses pour l'ordre public, en raison de leur caractère de permanence et d'habitude, que l'organisation du jeu sur la voie publique.

L'application de ces dispositions pénales a soulevé de graves difficultés dans la jurisprudence, en ce qui concerne les lieux publics tels que cafés, auberges, cabarets. Convient-il de leur appliquer l'article 410 ?

Un arrêt de la cour de cassation du 26 mars 1813 (S. chr.) déclarait que les cafés, auberges, cabarets tombent sous le coup de l'article 475, 5°, du Code pénal et non de l'article 410, car, disait-il, l'article 410 concerne exclusivement l'établissement ayant des administrateurs proposés ou agents.

Cet arrêt revenait à dire que l'article 410 n'était applicable que lorsque la réunion où le public est appelé à jouer a été provoquée et dirigée par des organisateur.

Devant les conséquences auxquelles on aboutissait, la cour de Montpellier, par un arrêt du 23 janvier 1843 (S. 43, 2, 219), repoussait l'opinion qui faisait de l'existence d'administrateurs ou de préposés au jeu la condition du délit.

La cour de cassation la même année (12 mai 1843. S. 44, 1, 257) puis en 1885 (S. 86, 1, 281) a décidé que l'article 410 s'applique à tous ceux qui tiennent des maisons de jeux de hasard et ne contient aucune res-

triction relativement aux aubergistes, cabaretiers ou cafetiers.

Il ne paraît logique, toutefois, d'appliquer l'article 410 qu'au cas où les faits reprochés donnent à la réunion qui s'est tenue dans un café ou une auberge les mêmes caractères qu'à la réunion dans une maison de jeu. Les juges se détermineront d'après les circonstances, par exemple, d'après le nombre de joueurs, l'importance des sommes engagées, etc.

Il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait tenue de maison de jeu que le maître de l'établissement perçoive un intérêt personnel et direct sur les enjeux exposés par les joueurs, c'est-à-dire qu'il y ait exploitation. « Cette
« condition, fait remarquer M. Lefébure (1), rendrait
« inapplicable l'article 410 aux cafés et auberges dans
« toutes les hypothèses. De plus elle soustrairait à l'ap-
« plication de la loi pénale certaines maisons de jeux,
« car l'article 410 n'a pas entendu réprimer l'exploita-
« tion des jeux, l'exploitation de la passion du jeu chez
« autrui, il vise la tenue de maison de jeu, c'est-à-dire les
« commodités de jouer offertes au public. Or il se peut
« que des salons où l'on joue des jeux de hasard soient
« ouverts au public, sans qu'aucune exploitation soit
« réalisée. Et c'est le cas de maisons de jeux, tenues
« par de véritables dilettantes, joueurs eux-mêmes qui
« éprouvent une joie perverse à faciliter à leurs con-

(1) Lefébure : *Le Jeu et la Cure-Taxe*.

« temporains ou contemporaines le moyen de se livrer
« à cette funeste passion sans exiger d'eux cependant
« aucune condition sérieuse d'admission dans leurs
« salons, ni aucune rémunération. »

La remarque de M. Lefébure est théoriquement exacte, mais son hypothèse ne rentre guère dans le cadre de la vie normale.

Le salon d'un particulier qui reçoit un monde très mélangé et sans grand souci des liens mondains, n'en reste pas moins un lieu privé, et les poursuites seront très difficiles, sinon impossibles.

Quant à la maison de jeux, lorsqu'elle est ouverte au public, elle aura pour objet l'exploitation du jeu. Dans la réalité, « maison de jeu » est synonyme « d'exploitation du jeu ».

III. — L'analyse du troisième élément constitutif du délit : « l'admission du public dans les maisons de jeux » revient à chercher précisément ce qui différencie la maison de jeux fermée, de celle qui est ouverte au public.

La loi ne s'étend pas au particulier, qui organise à son domicile une partie, à laquelle prennent part les membres de sa famille et les personnes liées avec lui par des relations d'amitié ; ni aux *cercles fermés* dans lesquels *les sociétaires seuls ont accès* et peuvent participer aux jeux qui sont établis (1).

(1) Il faut naturellement que le cercle ne cherche point à tourner

L'admission du public résulte des circonstances et est laissée à l'appréciation des juges du fonds.

Ont été déclarée « ouvertes au public », des salles de jeux annexées au casino d'une ville d'eaux, dans lequel le public était admis sous la seule condition du versement préalable d'un droit d'entrée (Douai, 28 février 1899).

La cour de cassation belge a appliqué ce principe à un cercle qui, en dehors des sociétaires, admettait des agrégés en nombre illimité, bien que l'admission de ces agrégés fut autorisé par le règlement soumis à l'autorité (Cass. belge, 24 novembre 1855).

Nous avons tenu à préciser ces éléments du délit de tenue de maison de jeu auxquels, dans la suite, nous aurons fréquemment à nous reporter.

Nous n'examinerons pas ici les articles 410 et 475 5° au point de vue pénal. Notre intention a été de délimiter simplement le champ que le législateur a laissé à la réglementation.

Nous allons, dans la continuation de notre étude, examiner la jurisprudence qui a permis à l'administration d'autoriser les jeux *publics* en dépit des injonctions du Code pénal.

la loi, et que sous un simulacre de présentation il n'accueille en réalité que des individus sans lien réel avec le cercle. (Paris, 9^e Ch. cor., 18 juillet 1907, Hippique Club). Voir *infra*, page 61.

CHAPITRE III

LES JEUX PUBLICS SOUS LA RESTAURATION ET PENDANT LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA MONARCHIE DE JUILLET.

. (Suppression des jeux publics. Loi de finances du 18 juillet 1836).

En présence des termes impératifs du Code pénal, il eut été logique de penser que le décret de 1806 était abrogé.

L'article 4 n'était-il pas, formellement, en contradiction avec les textes nouveaux ?

L'administration ne le comprit pas ainsi, car en 1810, l'année même de la promulgation du Code pénal, le bail des jeux pour la ville de Paris, qui quatre ans plus tôt avait été affermé aux frères Perrin, de Lyon, fut renouvelé pour huit années au profit de Boursault-Malherbe et dans des conditions exceptionnellement avantageuses pour lui. Les jeux continuèrent de plus belle dans la capitale et nous arrivons en 1818 où pour la première fois le bail fut mis en adjudication publique.

Une ordonnance du 5 août 1818 concéda à la ville de Paris le privilège d'établir les maisons de jeux et d'en percevoir les produits. En échange la ville de Paris se voyait obligée de payer annuellement des dépenses

énoncées dans un état annexé à l'ordonnance et montant ensemble à 5,500,000 francs. Cet état formait un chapitre particulier du budget de la ville de Paris, et les dépenses mentionnées qui échappaient ainsi au contrôle du législateur servaient surtout à augmenter le budget de la police secrète et à..... améliorer les traitements du ministre de l'Intérieur et du préfet de police (1).

La loi du 19 juillet 1820 relative à la fixation du budget des dépenses de 1820, dans son article 8 convertit l'obligation imposée à la ville de Paris de prendre à sa charge les dépenses énumérées dans l'état annexé à l'ordonnance de 1818, en une obligation de verser annuellement au trésor royal la susdite somme payable dorénavant par douzième chaque mois.

La somme de 5,500,000 francs à partir de l'année 1821 fut incorporée régulièrement au budget de l'État et elle y figura jusqu'en 1838 (2).

Dès les premières années de la Monarchie de Juillet, un mouvement d'opinion analogue à celui qui s'était produit en 1806, se dessina contre les jeux publics.

C'est qu'à mesure qu'on avançait, la surveillance des

(1) Voir aux annexes cette pièce curieuse qui figure aux Archives nationales sous le n° 3218.

(2) Voir les débats qui se déroulèrent à la Chambre des Députés dans la séance du 1^{er} juillet 1820. Discours du député Manuel. *Moniteur*, p. 944.

jeux, pour des motifs trop compréhensibles, se relâchait, et des scandales sans fin, retentissaient dans la capitale.

Les lois de finances successives autorisèrent la mise en ferme des maisons de Paris jusqu'en 1836.

Déjà à cette époque les maisons de Lyon, de Bordeaux, de Nîmes avaient été supprimées par les maires ou par les préfets.

Mais à l'égard de Paris on estimait que des mesures législatives s'imposaient.

Le bail expirait en 1837.

Dans la séance du 16 juin 1836, M. Salverte à la Chambre des Députés et M. de Larochefoucauld-Liancourt à la Chambre des Pairs, dans des appels vibrants aux consciences de leurs collègues, proposèrent, par voie d'amendement à la loi de finances, la suppression des jeux (1).

Les deux assemblées étaient en communion d'esprit avec les orateurs et l'article 10 de la loi de finances du 18 juillet 1836 portant : « à dater du 1^{er} janvier 1838, les jeux publics sont supprimés », fut adopté avec enthousiasme.

(1) Consulter les débats à la Chambre des Députés, *Moniteur*, séance du 16 juin 1836.

TITRE II

LE RÉGIME DES JEUX PUBLICS DE 1836 A 1907

CHAPITRE I^{er}

SUPPRESSION DES JEUX PUBLICS A PARIS. LEUR MAINTIEN DANS LES VILLES D'EAUX.

De même qu'en 1810, la question paraît nettement réglée en 1836, par le vote de l'article 10 de la loi de finances.

Le jeu supprimé, en principe, par les articles 410 et 475, 5^o, du Code pénal, l'était effectivement cette fois à partir du 1^{er} janvier 1838.

En 1810, l'administration supérieure prétendait que le Code pénal qui interdisait la tenue des maisons de jeux de hasard, n'avait en rien touché aux prérogatives qu'elle détenait du décret de 1806.

En 1836, une situation analogue se présente, et voici le raisonnement que croit pouvoir tenir l'administration :

C'est une loi de finances qui a prohibé le jeu, et

cette loi de finances raye du budget la somme de 5,500,000 francs, produit du bail (1). Il ressort en effet de la discussion qui se déroula tant à la Chambre des Pairs qu'à la Chambre des Représentants, que le pouvoir législatif avait plus particulièrement en vue la suppression des jeux à Paris (2).

Les jeux doivent donc disparaître de la capitale, mais le droit d'autoriser les jeux de hasard dans les localités « où il existe des eaux minérales » reste entier.

L'administration maintient donc son droit à l'égard des villes d'eaux, et le jeu, chassé de Paris et de presque tout le territoire, va chercher un refuge dans les stations thermales.

Ce raisonnement n'était pas tout à fait inexact. Les villes d'eaux à cette époque étaient peu nombreuses et peu fréquentées et le jeu n'y avait acquis qu'un développement très restreint.

Le jeu ne causait guère de ravages qu'à Paris et le législateur de 1836, tout en adoptant la formule générale : « à dater du 1^{er} janvier 1838, les jeux publics sont supprimés », n'avait d'autre préoccupation que de fermer les tripots de la capitale. Quant à ceux des sta-

(1) Voir *suprà*, p. 30.

(2) Séance de la Chambre des Députés du 16 juin 1836. *Moniteur* du 17 juin. Toute la discussion porte sur les conséquences de la suppression des jeux à Paris. Il n'est pas question des jeux dans les stations thermales.

tions thermales, il les considérait comme négligeables.

Les maisons de jeux disparaissent donc de la capitale pour ne plus y revenir, par contre, les villes d'eaux ne tardent pas à devenir le rendez-vous des joueurs, et comme les stations où il existe des eaux minérales sont chaque jour de plus en plus nombreuses, elles constituent bientôt un nombre respectable de capitales du jeu où accourent bien davantage les amis du trente et quarante, que les malades à la recherche d'une cure merveilleuse.

Comment l'autorité administrative usa-t-elle du droit qu'elle prétendait détenir du décret impérial ?

Lorsqu'une ville ou une bourgade se découvrait une source ferrugineuse, lithinée ou sulfurée, l'administration, nouvelle providence, lui baillait l'autorisation exorbitante — de faire ce qui était interdit ailleurs — de laisser exploiter sur son territoire les jeux de hasard. Bientôt elle accordait semblable faveur, non seulement aux localités où il existait des eaux minérales, mais encore aux stations balnéaires et climatériques.

C'est ainsi que petit à petit, le Ministère de l'Intérieur élaborait un ensemble de mesures contenues dans des circulaires adressées aux préfets, dictant la conduite qu'ils avaient à tenir lorsque des demandes d'autorisation leur étaient adressées et leur indiquant les mesures laissées à leur discrétion pour maintenir les jeux dans de justes limites.

CHAPITRE II

LES CIRCULAIRES DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR.

Les jeux dans les stations thermales ne prirent pas de suite un essor rapide.

Le manque de communications rapides et bon marché entravaient la démocratisation des grandes villes d'eaux. On restait davantage chez soi et on ne constatait pas comme de nos jours ce flux et ce reflux de gens assoiffés de voyages, de villégiatures, qui chaque dimanche et durant les vacances envahissent casinos et kursaals.

Par une conséquence naturelle le nombre des stations était demeuré des plus restreints et seuls les gens oisifs et riches se permettaient une saison à Vichy ou à Aix-les-Bains.

A ces favorisés de la fortune, les conséquences néfastes du jeu importaient peu et moins encore à la société. Mieux valait en somme qu'ils gaspillassent leurs richesses en France qu'à Hombourg ou à Baden-Baden.

Vers la fin de l'Empire, l'exode régulier vers les villes d'eaux et stations balnéaires se fit davantage

sentir et, dès 1875, le nombre des joueurs était assez considérable pour hâter la création de nouveaux centres de villégiatures.

C'est à ce moment que l'administration jugea utile de préciser sa jurisprudence et d'organiser d'une façon plus serrée sa surveillance et son contrôle.

Les circulaires du ministre de l'Intérieur ont trait aux jeux autorisés : *Les petits-chevaux dans les casinos, et le baccara dans les cercles qui y sont annexés*. Dans ces circulaires sont en outre comprises une foule de dispositions hétérogènes destinées à assurer la loyauté parfaite du jeu et à empêcher sa trop grande extension.

§ 1^{er}. — Les casinos et le jeu des petits-chevaux.

C'est vers 1875 que le jeu des petits-chevaux, connu alors sous le nom de « courses de salon » fit son apparition. L'administration avait toléré ces jeux sous certaines conditions restrictives.

Au début, seul, était toléré le jeu dit « à tickets » qui constituait une poule entre les joueurs. Neuf petits chevaux numérotés étaient actionnés par une manivelle. Chacun des joueurs recevait, au hasard, un ticket sur lequel était imprimé un des numéros de 1 à 9. Celui des joueurs qui avait en main le ticket correspondant au numéro du petit-cheval qui avait approché

le plus près du but touchait la totalité des mises des parieurs moins une, c'est-à-dire huit mises; la neuvième était conservée par le tenancier du jeu, comme représentant les frais occasionnés par l'exploitation de l'appareil.

Les préfets, qui avaient autorisés, contre tout droit, ces jeux, les considéraient comme de simples amusements, comme des jeux innocents incapables d'une nocivité quelconque.

Tel n'était pas l'avis des procureurs généraux qui signalaient à la chancellerie la situation délicate dans laquelle ils se trouvaient de poursuivre en vertu des articles 410 et 475, 5°, du Code pénal, des tenanciers possédant en bonne et due forme des autorisations administratives.

A l'occasion de ce conflit les deux départements de la Justice et de l'Intérieur, après s'être mis d'accord, rédigèrent respectivement deux circulaires ordonnant l'exécution intégrale de la loi.

Il est curieux de constater qu'à ce moment, le ministère de l'Intérieur ne songeait pas à invoquer le décret de 1806 et qu'il reconnaissait qu'aucun texte ne l'autorisait à déroger aux prescriptions du Code pénal.

Dans sa circulaire en date du 14 septembre 1876, le ministre de l'Intérieur estime que les courses de salon organisées « soit par suite d'une tolérance administrative; soit en vertu d'une ordonnance spéciale, constituent une « industrie dangereuse » qui tombe sous

l'application du Code pénal et qu'il faut prohiber formellement dans l'intérêt de la morale publique. Il invite en conséquence les préfets à prescrire les mesures nécessaires pour interdire absolument le jeu dit « courses de salon » ou tout autre jeu similaire dont « *les chances de gain seraient représentées par une somme d'argent quelconque* » (1).

Ainsi donc le jeu des petits-chevaux était interdit parce que contraire à la loi. Implicitement l'administration s'engageait néanmoins à fermer les yeux sur les « courses de salon » lorsque les chances de gain seraient représentées par autre chose qu'une somme d'argent quelconque, c'est-à-dire par un objet mobilier.

Cette dérogation s'expliquait, par suite du peu d'importance qu'acquerrait, en procédant ainsi, le jeu qui devenait un passe-temps analogue aux jeux forains.

Comment se fait-il que le jeu des petits-chevaux, reconnu par la circulaire de 1876 comme industrie dangereuse et illégale, n'ait pas cessé de fonctionner ?

La cause en est à la tolérance laissée au jeu des petits-chevaux ayant comme chances de gain des objets mobiliers.

Après s'être conformé dans les débuts aux dispositions de la circulaire de 1876, la loi est de nouveau

(1) Voir aux annexes le texte in extenso des arrêtés des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

ouvertement violée. Dès 1879, par suite d'une faveur spéciale, les petits-chevaux de Dieppe *sont autorisés* à porter le maximum des enjeux à 2 francs. Les conséquences de cette irrégularité furent incalculables, car tous les casinos de la côte normande et peu après toutes les stations de France suivirent l'exemple de Dieppe.

Néanmoins les jeux ne pouvaient être organisés qu'après un accord tacite entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Dans les débuts, des tiraillements se firent sentir. Les procureurs généraux, obéissant aux injonctions de la chancellerie, menaçaient de poursuivre sans hésitation en dépit d'une autorisation administrative.

C'est ainsi que dans certains départements les jeux des petits-chevaux ne fonctionnèrent pas et que dans d'autres, grâce à la complicité des parquets, les tenanciers purent se soustraire à la loi.

Mais quelques années plus tard, tout s'arrange et les petits-chevaux ont définitivement droit d'asile dans les casinos des stations thermales, balnéaires et climatiques.

Les circulaires du ministre de l'Intérieur deviennent alors nombreuses sur la matière.

Elles s'efforcent de régulariser l'irrégularité.

Il est d'ailleurs juste de constater que les efforts des communes pour obtenir des dérogations à la loi furent dignes des plus vifs éloges et que les municipalités mirent

tout en œuvre pour que les jeux prissent la plus grande extension possible.

C'est ce que ne manque pas de faire remarquer le directeur de la Sûreté générale dans sa circulaire du 20 mai 1885 : « C'est dans l'intérêt des communes, dit-il, qui le plus souvent sont propriétaires des casinos, que mon administration a été amenée à tolérer le jeu des petits-chevaux comme simple distraction et sous la réserve que l'enjeu ne dépassera pas 2 francs. » Il ajoute « qu'il importe à ce que ces prescriptions ne soient pas « éludées au moyen de séries multiples de billets ou « numéros dans les parties engagées, ce qui permet- « trait les gros paris et enlèverait à ce jeu son carac- « tère de *simple distraction, seul motif qui justifie la* « *tolérance dont il est l'objet.* »

La circulaire du 30 avril 1887, qui résume toutes les dispositions relatives à la police des jeux, spécifie que seul, le jeu des « petits-chevaux » ordinaire, sans combinaisons *ni tableaux* peut être autorisé.

Les circulaires du 12 mai 1891, 4 juillet 1894 et 22 mai 1895 disposent que le jeu des petits-chevaux « ne peut être installé que dans une partie du casino « non ouverte au libre accès du public », et que ce jeu ne saurait être autorisé dans les établissements tels que théâtres, cafés ou cafés-concerts n'ayant pas le caractère du casino proprement dit.

L'administration, malgré tous ses efforts, est insidieusement entraînée petit à petit à se relâcher de ses

prescriptions jugées trop sévères par les tenanciers de jeux publics.

Elle est amenée à tolérer dans certains casinos, « à titre provisoire et exceptionnel », deux appareils.

Le jeu à tickets, la poule entre joueurs étant tombés en défaveur, l'administration finit par autoriser l'adjonction des tableaux. Le public y voyait l'avantage de choisir son petit-cheval, alors qu'antérieurement le hasard seul de la distribution des tickets déterminait le numéro du petit-cheval qui lui était attribué.

Quant au tenancier, il avait tout lieu d'être satisfait. Le nouveau système adopté augmentait le rendement du jeu en permettant de marcher plus vite et de fournir un nombre plus considérable de parties dans un même temps donné.

Ce système est inauguré timidement par la circulaire du 23 mai 1893. L'administration le consolide petit à petit en admettant des dérogations de plus en plus fréquentes dans les titres de concession. La circulaire du 10 mai 1902 consacre définitivement le système des petits-chevaux à tableaux, tel qu'il fonctionne actuellement.

Avec ce système, il ne s'agit plus d'une poule entre joueurs, mais d'une véritable roulette, où le tenancier ne se contente plus simplement de louer son appareil, mais où il participe au jeu, en tenant le rôle du banquier qui encaisse les mises des perdants et paie ce que doivent recevoir les gagnants.

Si l'on ajoute que bien que les mises ne dussent pas dépasser 2 francs, on acceptait en fait tous les enjeux, on reconnaitra que le jeu des petits-chevaux, par l'adjonction des tableaux, a cessé d'être un simple amusement digne de la foire du Trône, pour devenir un véritable jeu d'argent où les différences se chiffrent par des sommes très importantes.

§ 2. — Les cercles annexés aux casinos et le baccara.

Les casinos des villes d'eaux remplissant les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation des petits-chevaux, étaient également autorisés, en général, à installer dans leurs dépendances une salle de baccara.

Mais s'il suffisait, pour avoir accès au jeu des petits-chevaux, de payer un droit d'entrée ou d'abonnement au casino, pour pénétrer dans le cercle, par contre, il fallait adhérer à l'association, c'est-à-dire être admis par un vote soit de l'assemblée générale, soit d'un comité responsable.

Les cercles annexés aux casinos étaient régis par l'article 291 du Code pénal, et l'administration y tolérerait *expressément* le baccara. Cette tolérance expresse constituait en leur faveur un privilège exorbitant. Les autres cercles ne pouvaient se prévaloir d'une semblable prérogative, car l'administration, que le Code pénal dotait de pouvoirs absolus en matière d'autorisa-

tions, exigeait que leurs statuts continssent uniformément une disposition édictée dans la circulaire ministérielle du 10 juillet 1886 ainsi conçue : « Tout jeu de hasard est formellement interdit. Sont défendus, notamment le baccara (1) »

L'administration pour justifier la faveur accordée aux villes d'eaux ne pouvait même pas exciper de la bonne tenue de ces cercles, maisons de jeux. Sans doute ils n'étaient censés être accessibles qu'aux seuls sociétaires. En fait, il était reconnu qu'on y pratiquait la plus large hospitalité et que les formalités d'admissions étaient illusoires.

Très rapidement, faute d'une surveillance sévère, les plus grands abus se donnèrent libre cours, et le mauvais exemple aidant, les jeux de hasard se pratiquèrent non plus seulement dans les cercles, mais encore dans les cafés et dans les concerts. A l'instar du casino, on jouait partout au baccara dans les villes d'eaux.

En 1887 un conflit éclatait à ce sujet entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Le commissaire spécial d'Aulus avait dressé de nombreux procès-verbaux contre des tenanciers de tripôts interlopes, mais le procureur de la République avait cru ne devoir y donner aucune suite. Le ministre de la

(1) L'administration tolérait *tacitement* cependant la pratique du baccara dans les grands cercles de Paris.

Justice couvrit son subordonné et déclara qu'il y aurait injustice à poursuivre contre les seuls gérants de cafés ou de tripôts, alors qu'il ne serait pas pris de mesure égale contre le casino dont les salles de jeu étaient librement ouvertes au public et contre lequel aucun procès-verbal n'était dressé.

Le Ministère de l'Intérieur avait élaboré les circulaires des 27 août 1886 et 30 avril 1887 qui contenaient les dispositions de l'administration à l'égard des cercles annexés aux casinos.

Elle y tolérait le baccara, disait-elle, en présence d'habitudes invétérées (1).

Si elle admettait l'introduction, dans les cercles, sous certaines conditions, des étrangers non sociétaires, cette tolérance se justifiait à ses yeux; « par une sorte de fiction qui, sous la dénomination de cercles, permettait de les assimiler à des lieux privés ».

Cette fiction ne pouvait être acceptée par le Ministère de la Justice, car la cour de cassation, par arrêt du 14 août 1857, avait décidé qu'un cercle, dans lequel pouvait être admis tout individu satisfaisant à certaines conditions n'était autre chose qu'une réunion publique, tombant ainsi sous le coup de l'article 410 du Code pénal.

La fiction anti-juridique étant mise de côté, les dépar-

(1) Remarquons qu'ici encore l'administration ne songeait nullement à se couvrir par le décret de 1806.

tements de la justice et de l'intérieur cherchèrent un terrain permettant de concilier l'intérêt des casinos avec les rigueurs du Code pénal. De cette entente résultèrent les circulaires du ministre de l'Intérieur en date du 17 janvier 1888 et de la Justice en date du 30 janvier 1888 qui sont demeurées en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations.

Pour justifier l'autorisation donnée aux termes de l'article 291 du Code pénal, l'association devait comprendre au moins 21 membres permanents. *Si l'admission des membres temporaires* continuait à être tolérée dans ces cercles, ceux-ci devaient être exclusivement recrutés parmi les baigneurs, à l'exclusion des habitants de la région qui ne pouvaient en faire partie que comme membres permanents.

Des précautions devaient être prises pour assurer le respect de la loi : c'est ainsi que la tenue d'un registre d'admission était exigé, que les membres même temporaires n'étaient admis qu'après affichage et sur présentation d'une carte certifiant du paiement de la cotisation dont personne ne pouvait être dispensé.

Si, malgré le Code pénal, la pratique du jeu de baccara continuait à être tolérée, de nombreuses dispositions étaient adoptées dans la circulaire du 30 avril 1887, dans le but d'éviter les fraudes, les scandales et d'empêcher les cercles de dégénérer en tripôts (1).

(1) Voir cette circulaire aux annexes.

Bien que l'autorisation fut accordée aux cercles des casinos, conformément aux dispositions du Code pénal, il n'est pas possible d'adopter l'esprit de la circulaire de 1888, qui affecte de considérer ces cercles comme des lieux privés. Les deux termes du problème sont d'ailleurs inconciliables. Les cercles des villes d'eaux doivent, avant toute chose, être en mesure d'accueillir sans obstacle les étrangers qui seuls en font la fortune. Constitués dans ce but ils participent forcément du caractère de la maison de jeux ouverte à tout venant.

On se heurte à une incompatibilité lorsqu'on s'efforce de les faire rentrer dans le cadre des associations privées. Le législateur de 1907 l'a compris, puisque, rejetant la conception embarrassante du lieu quasi-privé, il a préféré doter franchement d'un statut les maisons de jeux des stations thermales, balnéaires et climatiques.

§ 3. — Dispositions diverses comprises dans les circulaires du ministre de l'Intérieur.

Des dispositions comprises dans les circulaires déjà visées plus haut, et dans d'autres émanant du directeur de la Sûreté générale ont pour but d'empêcher les cercles et les casinos de dégénérer en tripôts interlopes. Les préfets et les commissaires de police soit commu-

naux, soit spéciaux, doivent exercer une surveillance active et veiller à la stricte application des ordres ministériels.

Une circulaire du 28 mai 1879, renouvelée chaque année, dans le but d'écarter les Grecs des stations, prescrit d'adresser très exactement au Ministère de l'Intérieur la liste officielle des étrangers.

De même, une circulaire du 21 mai 1880 ordonne de transmettre, avant l'ouverture de la saison, un état comprenant les noms, prénoms, âge, lieu de naissance, etc., de tous les individus employés au service des jeux.

La circulaire du 20 mai 1885 veut qu'une notice individuelle soit dressée pour chaque individu, et celle du 14 août de la même année ajoute : « Il est nécessaire que les directeurs des cercles et des casinos soient avisés que la surveillance exercée par l'administration ne saurait les dispenser de l'obligation de déployer eux-mêmes la plus grande vigilance, en vue d'assurer l'épuration d'un personnel qui soulève des plaintes trop justifiées... J'ai décidé, en conséquence, que les chefs de ces établissements seront tenus, à l'avenir, de procéder à une enquête préalable sur leur personnel et qu'aucun employé ne devra être engagé par eux qu'autant qu'ils se seront assurés, par l'examen de ses papiers, son casier judiciaire, ses références et par des renseignements pris sérieusement, que ses antécédents sont honorables. »

La sanction de cette obligation incombant aux directeurs des casinos était la fermeture de leur établissement.

La circulaire du 30 avril 1887 exige que les joueurs suspects fassent l'objet d'une notice spéciale donnant tous renseignements utiles sur leur degré de moralité et leurs antécédents.

Il serait fastidieux d'énumérer toutes les précautions sans cesse renouvelées par les circulaires postérieures, les unes utiles, les autres vaines, prises par l'administration pour assurer la loyauté des jeux publics.

Contentons-nous de remarquer que leur prodigalité témoigne de la difficulté à vaincre.

TITRE III

INFIRMATION DE LA JURISPRUDENCE ÉLABORÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

(La loi du 1^{er} juillet 1901 et l'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1902.)

La jurisprudence du Ministère de l'Intérieur fut profondément atteinte en ce qui concerne les cercles annexés aux casinos des stations, par la loi du 1^{er} juillet 1901, qui donnait la liberté aux associations, en abrogeant l'article 291 du Code pénal.

Mais ce n'était là qu'une brèche au droit prétorien élaboré par l'administration. Quelques mois plus tard, tout le système devait s'écrouler, par le seul effet d'un arrêt du Conseil d'État, qui sapait dans ses fondements le droit qu'elle prétendait détenir du décret de 1806.

CHAPITRE I^{er}

LA LOI SUR LES ASSOCIATIONS DU 1^{er} JUILLET 1901.

Les cercles annexés aux casinos des villes d'eaux, autorisés par arrêtés préfectoraux, étaient régis par la formule générale de l'article 291 du Code pénal.

Survint la loi du 1^{er} juillet 1901, qui supprimait pour les associations toute espèce de formalité, et qui permettait la constitution des cercles sans autorisation et même sans déclaration préalable, à la condition que leur but ne fut pas illicite.

Sous ce régime les cercles peuvent, sans aucun doute, se livrer à la pratique du baccara, sous la réserve de ne pas enfreindre l'article 410 du Code pénal, *c'est-à-dire de ne pas dégénérer en une maison de jeux de hasard ouverte au public.*

Le cercle, pour ne pas tomber sous le coup de la loi, doit donc être fermé.

Le rôle de l'administration qui, sous l'empire de l'article 291 du Code pénal était préventif, devient répressif avec la loi de 1901.

La question est résumée dans la circulaire du ministre de l'Intérieur du 1^{er} mai 1903 :

« Pour que les cercles soient considérés comme un
 « lieu privé, il faut que l'entrée du cercle soit soumise
 « à des règles de nature à ne pas faire perdre à l'asso-
 « ciation son caractère de société fermée. Un cercle où
 « les formalités d'admission ne seraient qu'illusoire et
 « qui serait ouvert en quelque sorte à tout venant,
 « constituerait une véritable maison de jeu. »

Il paraissait bien difficile de ne pas faire rentrer les cercles annexés aux casinos, dans cette catégorie.

Il était surabondamment prouvé que ces établissements ne participaient que de très loin aux caractères des cercles fermés.

Ils admettaient en effet des membres temporaires après un simulacre d'admission et leur motif unique et avoué d'existence était l'exploitation du jeu.

Logiquement leurs entrepreneurs devaient tomber sous le coup de l'article 410 du Code pénal.

Pour pallier les effets indirects, mais rigoureux de la loi de 1901, le ministre de l'Intérieur, d'accord avec le ministre de la Justice, laissa sommeiller l'action publique.

Les administrateurs des cercles, pour éviter les rigueurs de l'article 410 du Code pénal, prirent la précaution de s'assurer de la tolérance de l'administration.

Et c'est ainsi que pendant 6 ans encore les cercles annexés aux casinos des stations, continuèrent à vivre sous l'égide d'un article abrogé du Code pénal...

CHAPITRE II

L'ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT DU 18 AVRIL 1902.

L'année suivante un événement bouleversa de fond en comble le régime des jeux tel que l'avait conçu l'administration.

Le Conseil d'État fut amené à juger que l'administration n'avait en aucune façon le droit d'accorder aux cercles la tolérance du baccara et qu'en aucune manière elle ne pouvait délivrer des titres de concession pour les jeux de petits-chevaux.

Examinons tout d'abord la genèse de cette affaire qui est intéressante à divers point de vue.

Le maire de Nérès (Allier) avait sollicité de l'exploitation du casino, un subside prélevé sur les jeux, au profit de la caisse municipale. Gain de cause ne lui ayant pas été accordé, il prit à la date du 14 janvier 1901, en vertu des pouvoirs qu'il détenait de la loi municipale (1), un arrêté interdisant d'une manière absolue les jeux d'argent dans tous les lieux publics situés sur le territoire de sa commune.

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 97, 3o.

Or quelques années auparavant, le 8 août 1893, un arrêté préfectoral avait édicté semblable prohibition pour tout le département de l'Allier « sous la réserve » des autorisations qui pourraient être données par « l'administration supérieure ». Cette dernière était donc mise en échec par un simple arrêté municipal et le 5 juin 1901 le préfet de l'Allier en se basant sur l'article 4 du décret du 24 juin 1806 (1) annulait l'acte du maire de Nérès.

Mais le maire de Nérès ne se tint pas pour battu ; il se pourvut devant le Conseil d'État.

Par arrêt du 18 avril 1902, cette haute juridiction estima que le décret du 26 juin 1806 avait été abrogé dans son entier, tant par le Code pénal, que par la loi du 18 juillet 1836 et que par conséquent en prenant son arrêté du 5 juin 1901, pour réserver à l'administration supérieure un pouvoir qui ne lui appartenait pas et en annulant un arrêté pris par le maire pour assurer l'exécution de la loi, le préfet avait excédé les pouvoirs de surveillance hiérarchique qui lui appartenaient.

L'arrêté du préfet de l'Allier était en conséquence annulé.

La décision du Conseil d'État qui nettement tranchait par la négative la question de la validité des pouvoirs de l'administration, abattait le monument édifié

(1) Voir *suprà*, p. 49.

par le Ministère de l'Intérieur à coups de circulaires.

La conséquence qui découlait logiquement de l'arrêt était le retrait des autorisations accordés aux casinos et aux cercles d'exploiter les jeux des petits-chevaux et du baccara.

Mais ici encore, de même qu'après le vote de la loi de 1901, l'administration n'osa pas du jour au lendemain modifier une situation sur laquelle s'étaient échafaudés des intérêts multiples et importants et qu'elle avait contribué à établir.

L'autorité administrative s'ingénia à trouver des solutions.

Deux circulaires du Ministère de l'Intérieur, les circulaires des 1^{er} mai 1903 et 17 janvier 1907, auxquelles se rattachent différentes tentatives infructueuses marquent les étapes suivies pendant cinq années pour arriver à concilier la loi avec l'état de chose existant.

§ 1^{er}. — La circulaire du 1^{er} mai 1903.

Escomptant le vote très prochain d'une loi qui aplanirait toutes les difficultés, le ministre de l'Intérieur en 1903 se contenta d'exposer très clairement la situation imposée par l'arrêt du Conseil d'État.

La première partie de sa circulaire envisage le statut créé aux cercles par le vote de la loi de 1901. La

seconde a trait spécialement aux jeux autorisés antérieurement, en vertu du décret de 1806.

L'article 291 du Code pénal ayant été abrogé par la loi du 1^{er} juillet 1901, seuls pouvaient exister les cercles créés en conformité de la loi nouvelle (1). Dans ces cercles, véritables lieux privés, la pratique des jeux, y compris les jeux de hasard, était libre. Une autorisation exceptionnelle de jeu, tel que le baccara, n'avait en conséquence plus sa raison d'être.

D'autre part les pouvoirs de l'administration, en ce qui concerne les jeux dans les stations thermales, balnéaires et climatériques étaient reconnus inexistantes, aussi :

« Par application de la décision du Conseil d'État,
« déclare la circulaire, toutes les demandes d'autorisation de petits-chevaux et autres jeux analogues,
« doivent désormais être rejetées sans examen. »

Le rejet sans examen de toutes les demandes nouvelles, telle était la solution provisoire adoptée par l'administration.

Mais en ce qui concerne les établissements existants, la circulaire reste muette. Ceux-ci, détenteurs d'une autorisation sans valeur, étaient exposés aux rigueurs du Code pénal et risquaient de se voir fermés par un arrêté municipal.

(1) Ces conditions constituaient autant d'impossibilités pour les cercles annexés aux casinos. Voir *suprà*, page 46.

C'est d'ailleurs ce que reconnaît la circulaire lorsqu'elle s'attache à délimiter les pouvoirs des maires :

« Il résulte de la décision du Conseil d'État, que les
« maires ont le droit d'interdire par voie d'arrêté
« général et réglementaire le fonctionnement des jeux
« de hasard et d'argent dans leur commune, sans d'ail-
« leurs que la réserve contenue en faveur des droits
« de l'administration supérieure, dans l'article 1^{er} des
« arrêtés réglementaires, pris par les préfets, confor-
« mément aux prescriptions de la circulaire du 4 juil-
« let 1894 (1) puisse aucunement y faire obstacle.

« Mais il ne s'ensuit nullement, ajoute la circulaire,
« comme certains magistrats l'ont pensé, qu'ils aient
« eux-mêmes la faculté de concéder des autorisations
« de jeux dans leur commune. Si rien ne peut limiter
« leur droit de prendre des arrêtés d'interdiction dont
« l'effet est d'assurer l'exécution des dispositions
« légales prohibant les jeux, ils ne sauraient par contre
« revendiquer pour eux-mêmes l'exercice d'un pouvoir
« que le Conseil d'État dénie à l'administration supé-
« rieure comme étant contraire aux lois. »

Les maires des stations chargés d'assurer le respect de la loi, sur le territoire de leurs communes, avaient le devoir strict d'user de leurs pouvoirs contre les maisons de jeux.

Empressons nous de constater que, plus éléments

(1) Voir cette circulaire aux annexes.

que leur collègue de Néris, les maires des stations thermales, balnéaires et climatiques, ne touchèrent pas aux casinos et aux cercles, où le jeu continua comme par le passé.

Mais l'on ne se borna plus à jouer dans les seuls établissements précédemment autorisés. Partout en effet se créaient, dans les stations, des maisons de jeux, et nombre de cafés, de music-halls virent tourner des petits-chevaux. Et il n'était pas possible de sévir contre ces tenanciers marrons sans être obligés de faire respecter la loi aux entrepreneurs de bonne foi. Le parquet se refusait, à juste titre, de faire aucune distinction entre les tenanciers munis de l'autorisation, dont l'arrêt de 1902 avait démontré l'illégalité, et les autres qui, de leur propre chef, avaient installé un peu partout leur industrie.

L'autorité municipale ne pouvait, elle, que procéder par voie d'arrêtés réglementaires ayant une portée générale. En 1902, M. Lasteyras, maire de Vichy, avait pris un arrêté interdisant les petits-chevaux d'un établissement déterminé. L'arrêt fut cassé, car il eut dû être général.

Les conséquences de cette inobservation des lois produisait un effet déplorable et il devenait grand temps de mettre un terme à l'anarchie déterminée par le rappel à l'ordre du Conseil d'État, anarchie consolidée par la circulaire du 1^{er} mai 1903 qui avouait l'impuissance des pouvoirs publics.

Le ministre de la Justice avait nommé une commission pour chercher un remède au mal. De cette commission est issu le projet de loi sur le régime des jeux du 22 octobre 1904 (1).

Nous ne nous attarderons pas à son étude.

Ce projet qui s'inspirait de la nécessité d'augmenter les rigueurs de la loi, à l'égard des maisons de jeux et veillait à ne pas sacrifier les intérêts des stations, n'eut pas les honneurs de la discussion parlementaire. La commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle, présidée par M. Cruppi (2), chargée d'examiner le projet de loi, se chargea aussi de l'enterrer. Elle estima à l'unanimité qu'une seule solution était possible : l'application des lois existantes, c'est-à-dire la proscription des jeux de hasard sur tout le territoire.

§ 2. — La circulaire du 17 janvier 1907.

La décision de la Commission de la réforme judiciaire qui refusait aux stations thermales, balnéaires et climatiques, un régime de faveur, traça, deux années plus tard, au gouvernement sa ligne de conduite.

(1) Projet de loi présenté par MM. Combes et Vallé au nom du gouvernement. Documents parlementaires. Chambre des Députés, 1904. N° 1991.

(2) Rapport de M. Cruppi. Chambre. Document parlementaire, n° 2171, le 24 décembre 1904.

Le 17 janvier 1907, M. Clémenceau lance sa fameuse circulaire qui brille par une logique inflexible et qui met d'un seul coup fin aux longues tergiversations antérieures.

Les motifs en sont clairement indiqués en manière de péroraison :

« Si les précédents gouvernements n'ont pas jugé à propos d'agir, dans la pensée qu'avant la fin de la législature (1901-1905) la Chambre pourrait être appelée à statuer sur les conclusions de sa commission, cette considération n'existe plus à l'heure actuelle. »

S'inspirant des idées émises par la Commission de la réforme judiciaire, la circulaire du 17 janvier 1907, sans s'occuper des contingences, va droit au but : Le Code pénal interdit les maisons de jeux, le législateur s'oppose au rétablissement d'un privilège quelconque en faveur des stations thermales, balnéaires et climatiques, en conséquence le ministre de l'Intérieur ordonnera que la loi soit appliquée sans défaillance.

La première partie de la circulaire a une portée générale. Elle a trait à la situation des cercles et des associations. Après avoir indiqué la portée de la loi du 1^{er} juillet 1901, elle fait toucher du doigt le mal dont avait souffert l'administration du jour où la circulaire du 1^{er} mai 1903 avait proclamé son impuissance.

Au lendemain de l'arrêt du Conseil d'État, qui plaçait l'autorité administrative dans une situation fautive, il

s'était créé, sous l'étiquette trompeuse de cercles (1), des établissements de jeux qui n'étaient nullement des associations s'administrant elles-mêmes et ne poursuivant la réalisation d'aucun bénéfice, mais de véritables entreprises financières, cherchant à tirer profit de l'exploitation du jeu (2).

Ces industriels, se sentaient à l'abri, car pour les atteindre il fallait sacrifier les villes d'eaux-qui, elles aussi, en dehors de toute disposition légale, donnaient asile aux maisons de jeux.

M. Clémenceau trancha dans le vif et son interdiction englobe sans distinction tout établissement qui vit en marge du Code :

« Tous les cercles qui ne constitueraient pas *des cercles véritablement fermés*, mais des cercles à l'accès trop facile, ou des entreprises déguisés sous l'apparence d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 devront sans exception être signalées au parquet ».

En exécution de ces ordres, tous les cercles ouverts

(1) Ces cercles pour donner le change s'attribuaient dans leurs statuts un but philanthropique, artistique, ou se proposaient de contribuer à l'amélioration de la race chevaline. Voir l'affaire de l'Hippique-Club. Paris, Correct., 18 juillet 1907.

(2) De 1902 à 1906 Paris avait été mis en coupe réglée par une bande d'industriels la plupart belges. Ils avaient importé en France le baccara à un tableau, connu sous le nom de baccara de Namur, mais que les joueurs baptisèrent bientôt du nom de « Faucheuse ». Les avantages de la Faucheuse pour le banquier s'élèvent à plus de 30 %.

ou entr'ouverts de Paris, constitués sous le couvert de la loi de 1901 furent fermés et leurs tenanciers poursuivis en vertu de l'article 410 du Code pénal. Comme les principaux d'entre eux étaient de nationalité étrangère, des arrêtés d'expulsion en débarrassèrent la capitale.

La même épuration eut lieu en province ou de même qu'à Paris, la loi de 1901 avait facilité l'éclosion de nombreux cercles tripots (1).

La seconde partie de la circulaire du 17 janvier 1907 rappelle les conséquences juridiques désastreuses pour les stations de l'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1902. La circulaire du 1^{er} mai 1903 se contentait de prescrire le rejet sans examen de toutes les demandes d'autorisations de jeux de hasard, mais ne touchait pas aux situations acquises.

M. Clémenceau déclare, lui, que toutes les autorisations données aux cercles et aux casinos, doivent être

(1) Un grand nombre de maisons de jeux avaient été créées à Lyon. Mais d'envergure plus restreinte que celles de Paris, le délit était d'autant plus difficile à établir qu'on n'y jouait que la nuit et qu'on ne pouvait pénétrer au sein de ces associations à l'improviste en raison de l'inviolabilité du domicile. On eut recours à l'article 40 du décret-loi des 19-22 juillet 1791 ainsi conçu : « Les officiers de police pourront entrer en tout temps dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en aurait été donnée par deux citoyens domiciliés ». Le maire de Lyon donna sa signature et son premier adjoint fournit la seconde. La cour de cassation par divers arrêts a reconnu la validité de cette procédure.

considérées comme non avenues et il invite les préfets « à notifier d'une part aux titulaires des autorisations « de jeux, que ces autorisations sont rapportées, d'autre part aux autres tenanciers (1) que les jeux qu'ils « exploitent sont et demeurent supprimés. Faute par « eux de déférer à cette injonction, il conviendra de « dresser procès-verbal, de placer le matériel sous « scellés et de saisir les parquets auxquels M. le Ministre de la Justice prescrit de son côté (2) de requérir la répression énergique de toutes les infractions « constatées ». Les dispositions de la circulaire ne laissaient place à aucune équivoque et témoignaient du désir de mettre un terme au désordre.

Son application néanmoins ne fut que partielle.

La répression, énergique à l'égard des maisons de jeux clandestines, s'arrêta au seuil des casinos et des cercles des stations. Celles-ci ne méritaient-elles pas d'ailleurs d'être traitées avec plus de ménagement en raison de la situation peu enviable dans laquelle elles étaient placées par la faute de l'administration ?

En tenant la main à l'application de la loi et en refusant toute concession, le gouvernement aurait pu tenter,

(1) Il s'agit des tenanciers qui exploitaient des jeux de hasard sans aucune espèce d'autorisation et qui n'avaient pas été inquiétés, le parquet estimant qu'il ne pouvait les poursuivre sans poursuivre également ceux auxquels une autorisation contraire à la loi avait été accordée antérieurement.

(2) Circulaire du ministre de la Justice du 18 janvier 1907.

comme en 1810 et en 1836, d'extirper des mœurs françaises — non pas le jeu en lui-même — mais le jeu public, officiel, patenté.

Sans doute la réalisation d'un semblable projet était difficile. Lorsqu'une institution quelle qu'elle soit a vécu près d'un siècle, sa disparition ne va pas sans froisser des intérêts divers et souvent respectables. Nous verrons que c'est précisément la crainte de léser l'industrie saisonnière qui a empêché l'adoption de la mesure radicale proposée par la commission de la réforme judiciaire.

L'intention de M. Clémenceau n'était pas d'enlever aux stations leur fleuron le plus doré. La loi est faite pour tous et dans la rectitude de son jugement il estimait qu'elle l'était aussi pour les villes gratifiées par la nature.

Ainsi qu'il l'a déclaré lui-même (1), le président du Conseil n'avait d'autre but en lançant sa circulaire que de stimuler l'initiative parlementaire et de déterminer quelques-uns de nos législateurs à prendre l'initiative d'une réglementation que le gouvernement ne paraissait pas se soucier de prendre lui-même. Ce n'est qu'après avoir obtenu la promesse que le Parlement se

(1) V. les arguments exposés par M^e Vidal-Naquet dans le procès tendant à obtenir la résiliation du bail de l'exploitation des jeux au casino de Châtel-Guyon. La demande en résiliation était basée sur la circulaire du 17 janvier 1907. (Paris, 3^e ch., civ., 29 avril et 27 mai 1907.).

saisirait de la question, dans le plus bref délai, qu'il consentit à atténuer les rigueurs de sa circulaire et à accorder aux cercles et aux casinos des autorisations provisoires.

DEUXIÈME PARTIE

L'INDUSTRIE SAISONNIÈRE ET LA QUESTION DES JEUX ⁽¹⁾

(1) Dans cette partie de notre étude nous avons fait appel aux nombreux documents contenus dans les intéressants rapports parlementaires de MM. Marcel Régnier et Pédebidou.

CHAPITRE I^{er}

CONSÉQUENCE DE LA SUPPRESSION DES JEUX.

La circulaire du 17 janvier 1907 qui ordonnait d'appliquer énergiquement les principes de notre législation pénale à tous les établissements de jeux de hasard quelle que fut leur origine, provoqua un vif émoi dans l'industrie saisonnière.

Le gouvernement, après avoir fait table rase de toute la jurisprudence erronée de l'administration, s'était enfermé dans la pureté d'une tour d'ivoire légale et attendait.

L'attente ne fut pas longue.

La saison thermale et balnéaire allait s'ouvrir dans quelques mois et la Côte d'Azur à ce moment regorgeait de joueurs.

Les intéressés, en un harmonieux concert, firent entendre leurs doléances et leurs protestations.

Les conseils municipaux des stations, par délibérations transmises aux pouvoirs publics, pronostiquèrent que la mesure prise par le Ministère de l'Intérieur causerait la ruine de l'industrie saisonnière.

Afin d'éviter cette fâcheuse extrémité, ils émirent le vœu :

1° Que le Parlement veuille bien voter sans retard une loi autorisant le jeu dans les villes d'eaux, plages et stations climatériques ;

2° Que le droit de demander l'autorisation d'installer des maisons de jeux soit exclusivement réservé aux municipalités ;

3° Que les communes soient autorisées à toucher une subvention des divers tenanciers.

Ces plaintes, ces revendications avaient pour défenseurs naturels les représentants des régions intéressées. En se groupant, ils atteignirent un chiffre suffisamment imposant pour se faire écouter au sein du Parlement.

Pris individuellement, la plupart de nos hommes politiques — même ceux qui dans le groupe luttèrent pour le rétablissement du baccara et des petits-chevaux — témoignent d'un parfait mépris pour le jeu (1). Une moindre partie s'accommoderait volontiers du monopole, qui doterait notre trésor de ressources nouvelles (2).

Mais à part quelques irréductibles, tous nos honorables déclarent se contenter, *provisoirement*, du système de l'autorisation légale.

(1) Discours de MM. de Lamarzelle, Flaissières, Béranger au Sénat. Séance du 4^{er} juin 1907.

(2) Voir les propositions de MM. Gaudin de Villaine, Antide Boyer et Berthet.

M. Théodore Reinach (1) a formulé les systèmes en présence et a expliqué les contradictions apparentes relevées dans le langage de nos législateurs.

« La morale exigerait, dit-il, la suppression absolue ;
« la logique conduirait au monopole. L'autorisation légale n'est qu'un compromis entre la logique et la
« morale au bénéfice de l'intérêt. » Et il ajoutait :

« Précisément la politique ne se confond ni avec la
« logique, ni avec la morale absolues. Elle est la politique, c'est-à-dire une chose essentiellement continue et imparfaite, qui doit s'accommoder aux circonstances et aux besoins changeants, à des mœurs
« plus ou moins sévères que nous n'avons pas créées
« et en vue desquelles nous avons à légiférer. »

La politique, sinon les principes moraux, avait en effet à tenir compte des réclamations de la France thermale, balnéaire et climatérique.

Les pouvoirs publics n'étaient-ils pas fautifs, en effet, d'avoir laissé se développer, grâce à une tolérance en contradiction flagrante avec notre loi pénale, une situation fautive, à laquelle il fallait une issue ?

Les municipalités, faisant confiance à leurs bergers, avaient engagé le budget municipal dans des dépenses qui ne pouvaient être supportées par les administrés sans l'appoint fourni jusqu'alors par les maisons de jeu. Pour les embellissements, la voirie, l'hygiène pu-

(1) Séance de la Chambre des Députés du 18 mars 1907.

blique, différentes communes avaient contracté des emprunts au Crédit foncier, basés sur les subventions consenties par les directeurs des casinos et des cercles.

L'histoire de Vichy est, toutes proportions gardées, celle des stations de première et de moyenne importance.

En 1897, la Compagnie fermière des eaux de Vichy avait obtenu de l'État, propriétaire de la plupart des sources, le renouvellement de son privilège. Une convention, approuvée par une loi du 28 février 1898, lui concédait les sources des bains, le casino et le théâtre.

Ce nouveau traité imposait des charges énormes à la Compagnie, et il est certain que « lorsque les conventions écrites imposaient à la Compagnie fermière des frais et des charges considérables, l'on entendait bien qu'ils seraient couverts par le bénéfice des petits-chevaux du casino et de la cagnotte du cercle (1) ».

La Compagnie fermière donnait en outre à la ville une subvention de 20,000 francs affectée de préférence à la voirie.

Le Cercle International allouait pour 280,000 francs de subventions diverses.

La ville de Vichy, en raison de ses ressources, avait contracté des emprunts dont le montant s'élevait à 4,000,000 de francs, pour l'assainissement (2) et l'achat

(1) Lefébure : *Le Jeu et la Cure-Taxe*.

(2) Rappelons que la loi de 1902 sur l'hygiène publique a assimilé

d'un nouvel hôtel des postes, et l'on conçoit l'anxiété de la municipalité en constatant que les charges résultant de ces dépenses allaient du jour au lendemain incomber à leurs administrés.

Aussi M. Lasteyras, maire de Vichy, pouvait-il déclarer avec raison :

« Le Parlement a contracté vis-à-vis de nous une
« sorte d'engagement moral, que ses sentiments
« d'équité et de justice lui font un devoir de maintenir. En effet, quand nous avons emprunté 3,500,000
« francs, il y a cinq ans (loi du 10 juillet 1900), c'est
« sur le vu de la situation financière de la ville de
« Vichy, sur la constatation de la valeur du centime
« que la Chambre a autorisé cet emprunt. Si aujourd'hui, par une mesure quelconque, elle portait atteinte à notre prospérité, si elle provoquait des actes
« ou même en tolérât, dont les conséquences seraient
« nuisibles à nos ressources, nous ne serions plus dans
« les termes moraux du traité que nous avons conclu,
« avec son autorisation. »

La situation est la même à Nice, à Luchon, à Enghien, au Mont-Dore, à Cauterets, etc.

Partout l'argent fait défaut si les jeux disparaissent.

Les villes d'eaux ne sont plus seulement consacrées

les stations thermales de plus de 2,000 habitants aux villes de 20,000 habitants. Le bureau d'hygiène, avec ses services, coûte à la ville de Vichy environ 15,000 francs par an. (Lefébure : *op. cit.*)

aux valétudinaires, la majeure partie des étrangers — tout au moins dans les grandes stations — est composée de personnes qui accompagnent les malades, qui viennent s'y distraire ou qui ne sont pas assez souffrantes pour renoncer aux attractions. D'où nécessité d'entretenir des théâtres avec troupes complètes, de posséder des orchestres savants, d'organiser des courses et autres distractions sportives.

Le retrait des jeux entraînait ou la disparition de ces différents divertissements, ou de nouveaux sacrifices de la part des communes délaissées par les joueurs. De toute façon, elles se voyaient acculées à la ruine.

On peut objecter, il est vrai, que les charges spéciales supportées par les stations fréquentées par les étrangers sont compensées par les ressources qu'apporte à la station la clientèle saisonnière.

Cependant, si on examine les faits avec attention, on constate, dans toutes les stations, la supériorité des dépenses engagées et des charges assumées, sur les ressources normales de la commune (1).

Il est facile d'expliquer cette constatation.

Les recettes des impôts communaux bénéficient, dans une mesure relativement restreinte, de la plus-value que la présence des étrangers peut provoquer dans leur rendement.

Ces derniers ne supportent — à part les charges

(1) Lefébure : *Le Jeu et la Cure-Taxe*.

d'octroi qui grèvent la consommation journalière — aucune charge fiscale, et le poids des impôts pèse uniquement sur les habitants de la station.

La situation financière des stations obligées de vivre comme une ville dix fois plus importante est partout très obérée, et, par la force des choses, on est amené à rechercher des ressources ailleurs que dans l'impôt direct et dans l'octroi.

CHAPITRE II

LA CURE-TAXE.

Est-il possible de trouver ces ressources dans une taxe spécialement créée dans les stations balnéaires, thermales ou climatériques, analogue à la cure-taxé qui a obtenu en Allemagne un si complet succès? (1).

Sans vouloir traiter ici de la question d'une manière approfondie, examinons cependant les chances de succès en France de cette ressource qui sert à grossir les budgets municipaux des stations chez nos voisins.

En 1872, le gouvernement allemand supprimait tous les établissements où régnaient la roulette et le trente et quarante. Les casinos si fréquentés de Baden-Baden, de Hombourg, d'Ems, de Wiesbaden et de Neuheim fermèrent leurs portes.

Mais, dès 1866, le gouvernement prussien, très prévoyant, avait constitué, pour doter ses villes d'eaux, un fonds spécial appelé kurfonds, prélevé sur les

(1) Dr Caulet : *La Cure-Taxe et les Eaux minérales françaises*. Rapports des Drs Schlemmer et Bouloumié, et du Dr Dedet au syndicat général des médecins des stations thermales, années 1904 et 1905.

énormes redevances imposées, jusqu'en 1872 à MM. Benazet et Blanc, directeurs du kursaal de Baden-Baden et du casino de Hombourg.

Les stations allemandes possèdent donc aujourd'hui une réserve de plusieurs millions dont les intérêts servent à des améliorations d'intérêt général.

Mais les ressources ainsi créées étant manifestement insuffisantes, la cure-taxa fut établie au lendemain de l'interdiction des jeux.

Cette taxa, en Allemagne comme en Autriche, est payée par tout étranger, malade ou touriste, qui séjourne dans la ville d'eau plus de cinq, six ou huit jours. La surveillance la plus active est exercée pour empêcher la fraude.

En Allemagne, la cure-taxa donne droit à la buvette et à l'entrée du parc et du casino; en Autriche elle est doublée d'une taxa de musique. Le montant de l'impôt varie suivant la classe qui est elle-même déterminée par l'état social et la fortune de l'étranger.

La suppression des jeux eut, en Allemagne, un heureux effet. Ainsi que le démontre le docteur Caulet, ancien président de la Société médicale de Paris, si, pendant les trois ou quatre années qui suivirent, la population de quelques stations diminua, bientôt, à la clientèle cosmopolite, uniquement attirée par le jeu, succéda une foule de vrais baigneurs, appartenant surtout à la classe moyenne qui préfère le calme des stations thermales à la vie bruyante des bains de mer.

*
* *

La cure-taxa n'a rencontré que peu de partisans en France (1). En 1896, le Syndicat général des stations balnéaires et sanitaires de France se déclarait partisan de la cure-taxa, mais il ne se dissimulait pas les difficultés que rencontrerait l'adaptation du nouvel impôt à nos mœurs et aux conditions actuelles de l'exploitation des eaux.

Dire que la cure-taxa ne convient pas à notre tempérament n'est pas un argument suffisant.

Les Allemands et les Autrichiens, pas plus que les Français s'ils y étaient soumis, n'aiment à payer des impôts supplémentaires.

Les raisons de la prospérité des stations allemandes et de l'inopportunité de l'application de cette taxa en France tiennent à des causes plus profondes.

L'Allemagne ne possède pas un littoral étendu, et la partie de ce littoral apte, par sa situation et son climat, à la création des plages, est très limitée.

La population allemande est obligée, par suite, de se rabattre presque exclusivement sur les stations continentales qui n'ont pas à craindre la concurrence de la mer.

(1) Voir la proposition de loi de M. Emile Cère, partisan de la cure-taxa, tendant à la création de chambres d'industrie thermale. Chambre des Députés, document n° 2200.

D'autre part à la suite de la réalisation de son unité, l'Allemagne s'est efforcée par tous les moyens en son pouvoir de provoquer le développement de la richesse nationale. Presque exclusivement agricole, elle devint peu à peu un pays industriel ; à côté de la riche aristocratie territoriale on vit grandir une classe nouvelle, la classe moyenne, composée de commerçants, d'industriels qui est aujourd'hui une de ses principales forces.

Le développement du bien être corrélatif à cet enrichissement explique la marche ascensionnelle des villes d'eaux allemandes, malgré la disparition des jeux. La clientèle des oisifs a été remplacé très largement par une clientèle sérieuse sur laquelle on pouvait compter davantage.

En France tout au contraire, depuis une vingtaine d'années une crise sévit sur les villes d'eaux.

Une partie de ce qu'elles ont perdu a été gagné par la mer qui de plus en plus exerce son attirance. Les côtes de Bretagne et de Normandie ont vu surgir des cités balnéaires, comme par enchantement.

Vichy, Aix, le Mont-Dore, Cauterets et quelques autres villes ont maintenu ou même développé leur ancienne renommée. Mais à côté de ces stations privilégiées combien d'autres n'ont pu retrouver leur vogue d'antan !

Le mouvement de recul des villes d'eaux a été favorisé par le malaise économique de la nation anémiée dans ses sources profondes par la mévente des produits

agricoles, la destruction du vignoble par le phylloxéra et la crise viticole.

L'automobilisme est lui-même une cause de désertion des villes thermales, des plages et surtout des stations climatiques. La clientèle riche passe à travers les beaux sites de France sans éprouver une autre sensation que celle de la vitesse.

C'est à toutes ces causes connues et à de multiples autres encore, qu'on n'arrive à démêler qu'imparfaitement, qu'il faut attribuer la déchéance de l'industrie saisonnière en France.

Quel est le gouvernement qui, dans les conditions actuelles, oserait tenter la suppression des jeux et préconiser l'établissement d'un nouvel impôt assez fort et par conséquent gênant pour compenser les ressources procurées par la cagnotte ?

Il paraît démontrer d'ailleurs que nos stations — qui n'ont pas eu la chance d'être dotées par les soins d'un législateur prévoyant d'un « kurfonds » — ne sauraient trouver dans la cure-taxé, ajoutée aux impôts directs et aux ressources ordinaires, le moyen de parer aux difficultés de leur budget.

CHAPITRE III

LA PROPOSITION DE LOI DE M. MARCEL RÉGNIER.

Puisque la cure-taxé n'est pas le tonique capable de maintenir en vie nos stations chlorotiques, le législateur devait se tourner ailleurs, et le seul remède visible n'était-il pas tout simplement le rétablissement de la tolérance administrative qui, sans doute, n'avait enrichi aucune ville, mais leur avait au moins permis à toutes de voter ?

Tous les arguments exposés en faveur du rétablissement des jeux sont absolument exacts. Reste à savoir s'ils sont suffisants. La morale de l'intérêt trouve toujours des arguments excellents pour défendre n'importe quelle institution, dut-elle avoir les pires conséquences.

A ce compte, une autre cause milite encore en faveur du système de la tolérance restreinte aux stations.

Monaco, enclave de la France par sa disposition sur la Côte d'Azur, par le charme de son climat, exerce une attraction puissante sur la clientèle cosmopolite. Convient-il de provoquer vers Monte-Carlo l'exode de tous les joueurs des grandes villes françaises ?

Le jeu chassé de partout trouverait son refuge sur le

rocher monégasque et continuerait à exercer en France son attrait malfaisant sans aucun profit pour la collectivité.

Le législateur a considéré que, somme toute, les stations qui, depuis près d'un siècle, s'étaient adressées à la source impure du jeu, pouvaient continuer à y puiser. Cette solution satisfaisait les intéressés et exigeait le minimum d'effort du Parlement pressé de régler la question avant l'ouverture de la saison d'été. Nous savons qu'en attendant la promulgation de la loi, le président du Conseil avait consenti à accorder aux cercles et aux casinos des autorisations provisoires destinées à servir de transition entre le régime de l'arbitraire et celui de la légalité.

M. Marcel Régnier, désigné par ses collègues, élaborait une proposition qui eut la chance d'être considéré d'un œil favorable à la fois par le Parlement et par le gouvernement.

Discuté et adopté par la Chambre des Députés dans les séances des 18 et 21 mars, elle fut votée par le Sénat le 31 mai et promulgué à la date du 15 juin 1907 (1).

(1) *Officiel* du 15 juin 1907.

TROISIÈME PARTIE

LA LOI DU 15 JUIN 1907

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La loi dont nous abordons l'étude ne solutionne pas définitivement la question des jeux. Le but, très modeste, du législateur, a été de régler des situations locales « suivant une formule qui n'aura qu'une valeur temporaire ».

Répondant à l'interpellation de MM. Berthet et Millevoje, M. Sarraut (1) a tenu à indiquer la portée véritable du texte proposé : « En aucune manière, dit-il, « nous n'avons voulu instituer par cette loi un régime « définitif des jeux..... et si la Chambre veut plus tard « établir un régime général des jeux, rien ne l'empê- « chera de revenir sur la loi provisoire, toute momen- « tanée, faite sous certaines conditions, avec certaines « garanties de surveillance et de contrôle, dans l'intérêt « respectable d'un grand nombre de communes et de « départements. »

La loi du 15 juin 1907 n'innove rien. Elle se contente

(1) M. Sarraut, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, au nom du gouvernement, s'est associé à la proposition de loi de M. Marcel Régnier, et en a présenté la défense au Sénat de concert avec M. Pédebidou, rapporteur.

de légaliser et de régulariser la situation résultant de l'application illégale du décret de 1806.

Le législateur n'a fait que ressusciter le texte déclaré abrogé par le Conseil d'État dans son arrêt du 18 avril 1902.

Sans doute certaines modifications ont été introduites dans le texte nouveau.

La loi est moins désintéressée que le décret, et ses dispositions, qui s'harmonisent davantage avec notre législation municipale actuelle, tiennent compte des droits et des intérêts des communes (1).

L'expérience et les exigences financières ont rendu le législateur prévoyant et prudent.

En rendant légales les autorisations de jeux dans les stations thermales, balnéaires et climatiques, la loi a rendu, par voie de conséquence, l'autorité nécessaire au ministre de l'Intérieur pour poursuivre toute infraction au Code pénal et traquer les tenanciers marrons qui n'avaient abusé que trop de la situation fautive dans laquelle s'était trouvé le gouvernement de 1902 à 1907.

Allégée du souci de sauvegarder les intérêts des stations qui, au nom des budgets municipaux, avaient su faire entendre leur voix désespérée, l'administration pouvait dorénavant, si elle le voulait, tenter de diminuer le rayonnement du jeu et d'en prévenir la nocivité.

(1) Nous verrons en effet qu'une station ne peut devenir le siège d'un établissement de jeux qu'avec l'assentiment du Conseil municipal.

Certaines améliorations dans les détails ne sauraient néanmoins modifier la portée générale de la loi.

Le ministre de l'Intérieur reprend les pouvoirs du ministre de la Police de 1806. C'est à lui, en somme, qu'il appartient de décider, sans appel, quelles seront les stations appelées à bénéficier du régime de faveur et les dispositions légales de 1907 n'offrent guère plus de garanties contre l'arbitraire, que les dispositions très brèves du décret impérial.

Au cours de la discussion de la loi au Sénat, M. Sarraut, au nom du cabinet Clémenceau, a pris l'engagement d'appliquer la loi avec toute la sagesse et toute la prudence nécessaires :

« Nous ne voulons pas, a déclaré le sous-secrétaire
« d'État, que l'état de choses actuel puisse empirer ;
« nous désirons, au contraire, dans toute la mesure
« du possible restreindre le terrain du jeu... En ce qui
« concerne l'examen des demandes qui nous seront
« soumises, nous agirons de manière à ne pas favoriser
« l'éclosion des établissements de jeux qui cherche-
« raient à surgir de tous côtés ».

Le législateur a fait confiance au gouvernement, puisque, sans conditions, il a placé entre ses mains l'arme à deux tranchants qui lui permettra, s'il sait en faire bon usage, de limiter les zones d'influence du jeu, peut-être trop nombreuses à l'heure actuelle.

Quant à déterminer légalement le chiffre des maisons de jeux à autoriser, ainsi que quelques-uns de nos légis-

lateurs l'avaient proposé, n'était-ce pas créer un monopole de fait en faveur des 171 établissements (1) qui existaient au moment du vote de la loi ?

*
* *

La grande rénovation (car le système a été appliqué déjà) introduite par la loi de 1907, c'est ce que certains ont appelé « la rançon du jeu ». Le jeu va payer une dime aux œuvres sociales ; sa tolérance est subordonnée à une contribution philanthropique.

Indépendamment des conditions imposées au profit des communes, un prélèvement de quinze pour cent sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques et la loi institue une commission spéciale au Ministère de l'Intérieur pour en régler l'emploi.

Ce système est copié sur celui que la loi du 2 juin 1891 a appliqué au pari mutuel.

Le prélèvement de quinze pour cent a été jugé très sévèrement par les adversaires irréductibles du jeu et par les partisans du monopole de la ferme des jeux.

Les premiers posaient en principe la nécessité de la suppression des jeux et se refusaient à rendre la charité

(1) Voir aux annexes l'état numérique des établissements de jeu dans les villes d'eaux.

« complice de tous ces tripoteurs, de tous ces crou-piers, de cette abominable installation ». M. le Sénateur Béranger ajoutait même que, puisque la loi composait avec un vice, il n'y avait aucune raison valable pour ne pas composer avec le vol, avec l'adultère, avec l'abus de confiance et le faux ? Les traits de ce tableau sont quelque peu poussés pour produire une impression plus forte. Bien que partageant jusqu'à un certain point l'opinion de l'éminent sénateur, nous considérons toutefois que la législation pénale ignore les vices, tant que ceux-ci ne portent aucun trouble à l'ordre social, et que le jeu, pris en lui-même, ne tombe pas sous le coup de la loi pénale.

Les partisans du monopole se plaçaient sur un terrain plus positif. Ils reprochaient à la loi de ne fournir que de maigres subsides à l'État. M. Berthet, auteur d'une proposition de loi, se faisait fort d'alimenter amplement, avec le monopole, la caisse des retraites ouvrières.

Le gouvernement, tout en refusant de lier la question des retraites ouvrières à celle des jeux, a consenti, « à « procéder à une étude large, générale, de la question « des ressources qui pourraient provenir de telle ou « telle organisation des jeux dans notre pays ».

En attendant, il s'est maintenu dans une posture mitoyenne entre le vice des uns et la vertu des autres.

Cette attitude n'est pas un des moindres bienfaits de la loi.

L'État intéressé au rendement des jeux, se verra obligé de surveiller davantage les cercles et les casinos. Cette surveillance existait sans doute autrefois; mais nul doute que l'intérêt — le plus puissant des stimulants — ne le fasse redoubler de vigilance.

Il est à espérer que le système de contrôle établi par l'administration contribuera à assurer la parfaite loyauté des jeux et que les scandales, qui à certains moments ont eu un écho retentissant, ne se renouveleront plus.

*
* *

Nous allons examiner la loi du 15 juin 1907, dans ses détails. Nous verrons ainsi les points nouveaux par lesquels elle diffère du décret de 1806. Nous serons ainsi à même de juger si les modifications apportées par le législateur contemporain constituent un progrès sérieux sur l'état de chose ancien.

*
* *

Dans une première partie, nous étudierons dans quelles conditions les autorisations de jeux peuvent être accordées par le ministre de l'Intérieur, et les conditions qui sont requises des stations et des tenanciers.

Nous verrons ensuite l'organisation imposée par la loi aux casinos et cercles bénéficiaires d'une autorisation.

Après avoir examiné le système financier et le mécanisme du prélèvement, nous exposerons les diverses sanctions de la réglementation établie.

TITRE PREMIER

LES AUTORISATIONS DE JEUX

La loi du 15 juin 1907, en replaçant la question des jeux dans les cercles et les casinos des stations thermales, balnéaires et climatériques, sur le terrain légal, a voulu faire table rase de tous les anciens errements.

L'article 2 § 6, déclare en effet que : « Les autorisations antérieures à la présente loi, quelle qu'en soit l'origine (1), sont et demeurent rapportées ».

Après cet hommage rendu à la jurisprudence du Conseil d'État, la loi, moins brève que le décret de 1806, impose certaines conditions à l'ouverture des salles de jeux :

(1) L'article 2 § 6 fait allusion à la dualité d'origine des autorisations de jeux. Les autorisations de petits-chevaux et de baccara étaient bien accordées en vertu du décret de 1806. Mais l'ouverture des cercles annexés aux casinos était autorisée (conformément à l'article 291 du Code pénal), par arrêtés préfectoraux. Ces arrêtés qui déterminaient les conditions de fonctionnement des cercles visaient spécialement l'autorisation de baccara. Les jeux des petits-chevaux faisaient l'objet d'un titre de concession particulier.

1° Les établissements de jeux ne pourront exister que dans les stations thermales, balnéaires et climatériques ;

2° Seuls les casinos et les cercles seront susceptibles de bénéficier d'une autorisation de jeux ;

3° Il faut que le Conseil municipal de la station, obligatoirement consulté, ait émis un avis favorable ;

4° Un cahier des charges spécifiant les conditions imposées au profit de la commune doit avoir été rédigé par le Conseil municipal et approuvé par le ministre de l'Intérieur ;

5° Une enquête administrative doit établir s'il y a lieu ou non d'autoriser les jeux ;

6° L'autorisation doit avoir été accordée par arrêté du ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE I^{er}

LES STATIONS THERMALES, BALNÉAIRES ET CLIMATÉRIQUES.

Les stations thermales, balnéaires ou climatériques sont désignées souvent par le terme bref, mais expressif de « villes saisonnières ».

Ces localités se distinguent en effet des autres par une affluence périodique de visiteurs qui sont attirés à des époques déterminées par les bains de mer, par l'eau minérale aux propriétés curatives, ou par le besoin de respirer un air pur loin des soucis des affaires ou du bruit de la grande ville.

Il arrive que dans ces villes le nombre des visiteurs surpasse le chiffre des habitants sédentaires, et toute l'activité de ces derniers converge vers ce but : offrir le plus de confort possible au malade, au baigneur, au riche oisif, qui apportent, avec leur maladie ou leur neurasthénie, l'or qui engendre la prospérité et l'aisance.

Ce mouvement de la population permet de désigner et de classer les villes saisonnières importantes. Cette classification est le résultat d'une simple constatation, car l'administration n'a pas à s'oc-

cuper de l'efficacité réelle de l'eau ou de la pureté de l'air.

Elle n'est pas toujours très facile. Certaines localités s'intitulent ville saisonnière du fait d'avoir été gratifiées par la providence d'un filet d'eau minéralisé sans que cependant l'alternance régulière des quatre saisons modifie la quiétude de ces bourgades inconnues.

C'est que l'avantage de s'intituler ville saisonnière était énorme autrefois, puisque ce titre suffisait à lui seul pour bénéficier d'une dérogation à l'article 410 du Code pénal. L'utilité d'une salle de jeux, fréquentée uniquement par les habitants de la région, était cependant très problématique.

Bien que la loi de 1907 procède du même esprit que le décret de 1806, l'administration, pour éviter les abus antérieurs, a jugé utile néanmoins d'opposer une digue aux sollicitations de plus en plus nombreuses.

L'article 1^{er} du décret du 21 juin 1907 (1) dispose que :

« Les autorisations de jeux prévues par l'article 1^{er}
« de la loi du 13 juin 1907 ne pourront être accordées
« que dans les localités auxquelles le caractère de sta-
« tion balnéaire, thermale ou climatérique aura été re-
« connu par le ministre de l'Intérieur, après avis d'une
« Commission nommée par lui à cet effet (2). »

(1) Décret du 21 juin 1907 relatif à l'instruction des demandes d'autorisations de jeux et au mode de perception du prélèvement de 15 pour 100.

(2) Cette Commission, composée de 18 membres, comprend 3 mem-

Ainsi donc, pour élever un temple au jeu dans une localité quelconque, il ne lui suffira plus de se déclarer avec plus ou moins d'à propos « ville d'eaux ». L'estampille du gouvernement toutefois n'aura trait qu'à une autorisation éventuelle de jeux, sans que son affirmation garantisse en quoi que ce soit l'efficacité des eaux.

La disposition obligeant le ministre à consulter la Commission de classement des stations n'enlève rien à son pouvoir discrétionnaire.

L'avis de la Commission ne le lie pas, et telle station rejetée par elle pourra néanmoins faire l'objet d'un arrêté favorable.

Jusqu'à ce jour, la Commission a été d'avis, et le ministre s'est rallié à cet avis, de reconnaître le caractère de station thermale, balnéaire et climatérique à 136 localités (1). Ces localités ne possèdent pas toutes l'autorisation de jouer, mais toutes elles se trouvent en bonne voie pour l'obtenir.

bres de l'Académie de médecine, 5 membres du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, 5 membres de la Commission permanente des stations hydrominérales et climatériques de France, 3 fonctionnaires de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et 2 membres à la désignation du ministre.

(1) Voir aux annexes le tableau des localités classées comme stations.

CHAPITRE II

LES ÉTABLISSEMENTS DES STATIONS BALNÉAIRES, THERMALES OU CLIMATÉRIQUES SUSCEPTIBLES D'OBTENIR L'AUTORISATION DE JEUX.

Dans les localités reconnues stations balnéaires, thermales et climatériques, seuls deux catégories d'établissements sont susceptibles d'obtenir l'autorisation de jeux.

C'est une nouvelle restriction imposée à la libre pratique des jeux de hasard.

Le décret de 1806 laissait au ministre liberté entière. Du moment qu'il s'agissait d'une localité où il existe des eaux minérales, l'administration pouvait doter de jeux les cafés, les concerts et accorder même des concessions sur la voie publique.

Sans doute le ministre de la Police, ni son successeur, le ministre de l'Intérieur, n'abusèrent de leurs pouvoirs. Deux catégories d'établissements seulement profitèrent du décret impérial :

Le jeu autorisé d'abord dans les cercles annexés aux casinos, le fut ensuite également dans les casinos eux-mêmes. L'administration sut sagement limiter ses faveurs

et l'empêcher ainsi de dégénérer en une calamité publique.

Le législateur de 1907 a suivi la voie indiquée ; il n'a maintenu la dérogation à l'article 410 du Code pénal qu'au profit des cercles et des casinos. Liée par le texte de la loi, alors qu'elle ne l'était autrefois que par sa jurisprudence, l'administration n'aura plus à prendre en considération que les demandes émanant de ces deux catégories d'établissement, « sous quelque nom d'ailleurs que ces établissements soient désignés ».

Les termes cercles et casinos (1) ne sont en effet que des termes génériques, englobant des établissements dénommés diversement, mais se rapprochant tous par certains caractères.

L'expression « casino » est en elle-même assez vague ; mais l'administration en a précisé la signification. Au point de vue administratif le casino est « un « établissement fermé au libre accès du public et aménagé en vue de mettre à la disposition des baigneurs, « moyennant un droit d'entrée ou d'abonnement des « salles de lecture, de conversation et de fêtes ; leur « offrant des distractions tels que bals, concerts et « spectacles que l'on trouve habituellement dans les « villes d'eaux ».

C'est en somme un cercle très largement ouvert, où

(1) Ces établissements portent les noms les plus divers : « kursaals », « établissement thermal », « villa des fleurs », etc.

le premier venu qui se conforme au règlement pénètre en acquittant une cotisation peu élevée.

Au point de vue pénal (1), le casino, de même que le cercle qui reçoit des membres temporaires, participe du caractère de « lieu public » (2). Nous savons que les cercles des villes d'eaux, après un simulacre de constitution, ouvraient leurs portes à tous ceux qui correctement se présentaient aux tables de baccara.

Il n'était d'ailleurs pas possible de fonder des établissements destinés aux étrangers, en imposant des conditions sévères pour y être admis. La porte devait en être ouverte ou fermée.

Le législateur l'a compris et il l'a ouverte.

Dans l'article 1^{er}, en considération de cette identité de situation qui a en fait existé de tout temps entre les cercles et les casinos, il a placé ces deux sortes d'établissements sur un pied d'égalité. Dans l'article 3 que nous étudierons ultérieurement, il leur a donné un seul et même statut.

Le cercle se distinguera dorénavant du casino en ce que l'accès dans le premier en restera restreint à une certaine société, tandis que le second ouvrira ses portes, moyennant un droit d'entrée, au prolétaire comme au snob.

(1) Douai, 28 février 1899 (casino de Calais). *Pandectes françaises*, 1900, 2, 283.

(2) Voir *suprà*, page 45. Circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 janvier 1888.

Mais, entre l'un et l'autre, il y aura identité juridique, et la loi de 1907, dans son article 3, a créé — ce qui n'existait pas encore en France — un statut des maisons de jeux.

Pour autoriser les jeux dans un établissement qui s'intitule « casino », l'administration s'inspirera de la situation véritable qu'occupe l'établissement dans la station. Cette situation, l'enquête préfectorale la révélera, ainsi que le caractère d'opportunité de l'autorisation.

Ajoutons que, la plupart du temps, les casinos sont des concessions municipales, et leur caractère est suffisamment déterminé par ce seul fait.

Les autorisations pourront être accordées aux « cercles », dit la loi. De quels cercles est-il question ?

A première vue, il semblerait que la loi ne vise que les anciens cercles ouverts des stations, c'est-à-dire les cercles annexés aux casinos, seuls endroits où trouvaient asile autrefois les tables de baccara.

Cette idée avait inspiré l'amendement de M. Antide Boyer ainsi conçu : « Par dérogation à l'article 410 du « Code pénal, il pourra être accordé aux casinos ou « *aux établissements ouverts* des stations balnéaires, « thermales ou climatériques, l'autorisation de pratiquer certains jeux de hasard..... »

Si vous maintenez le mot « cercles », disait M. Antide Boyer, vous permettez, par cela même, l'autorisation de cercles nouveaux dans les villes d'eaux. Il y

a des cercles ouverts existants, il n'y a pas lieu d'en créer d'autres spéciaux.

A quoi le rapporteur, M. Marcel Régnier, objecta que l'emploi de l'expression « établissements ouverts », permettait d'autoriser le jeu soit dans un cercle, soit ailleurs.

Le législateur a donc voulu que le gouvernement ne puisse autoriser les jeux ailleurs que dans les casinos et dans les cercles; mais, à l'égard de ces derniers, latitude entière est laissée au ministre de l'Intérieur.

Tel cercle de station qui, jusqu'à ce jour, a vécu sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, pourra se transformer en maison de jeu sous la double condition d'obtenir l'autorisation et de se mettre en règle avec la loi nouvelle, statut des maisons de jeux.

Le gouvernement détient, d'ailleurs, le droit d'autoriser toutes les maisons de jeu qu'il voudra dans une même localité. S'il en existe une, il pourra en exister dix.

Ce pouvoir, qu'il croyait tenir déjà autrefois du décret impérial, on ne pouvait le lui enlever. Limiter en effet la loi aux seules maisons existantes, n'était-ce pas créer un monopole injustifié en leur faveur?

*
* *

La procédure des demandes en autorisation de jeux est réglée par le décret du 21 juin 1907 qui complète

et précise les dispositions nécessairement brèves de la loi.

« Tout cercle ou casino — dit l'article 2 du décret —
« qui voudra obtenir une autorisation de jeux, devra
« adresser une demande (1) au ministre de l'Intérieur,
« par l'intermédiaire du préfet. Le préfet délivrera
« récépissé de la demande. »

Cette demande doit être formulée par le directeur ou par le concessionnaire de l'établissement, c'est-à-dire par celui qui a la charge et la responsabilité de la bonne marche de l'établissement. L'autorisation, ainsi que nous le verrons, est accordée « intuitu personæ » et en cas de changement de directeur ou de nouveau concessionnaire, le renouvellement de la demande s'impose (2).

(1) Cette demande doit être établie sur papier timbré par application de l'article 12, 1^o, alinéa 9 de la loi du 13 brumaire an VII. La quotité du droit de timbre exigible se détermine uniquement d'après la dimension du papier employé. Le récépissé délivré par le préfet rentre dans la catégorie des pièces de correspondance et n'est pas soumis lui-même au timbre.

(2) Voir *infra*, titre II, chap. I^{er}. — Gérance.

CHAPITRE IV

LES DROITS DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE.

Le maintien du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques rentre dans les attributions de la police municipale.

Le paragraphe 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 vise expressément les jeux et le maire dans le but de maintenir le bon ordre peut prendre relativement aux jeux tels arrêtés qu'il juge nécessaires (1). Peu importe la nature de ces jeux qu'ils soient ou non de hasard.

Son droit est limité, puisqu'ils se borne à rappeler les dispositions de la loi et à en assurer le respect (2).

Le législateur de 1907 a mis a profit les données de l'expérience.

Il n'a pas voulu qu'un conflit pût éclater entre l'administration municipale et l'administration supérieure.

Il a donc exigé qu'un accord préalable intervienne entre ces deux rouages de l'État. L'administration municipale doit conserver l'indépendance qui lui appartient et

(1) Cass., 22 avril 1837. S. 38, 4, 417. D. 37, 4, 516.

(2) Voir les motifs de l'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1902.

déclarer librement si elle entend donner l'hospitalité aux jeux de hasard.

La loi a tenu compte des doléances et des revendications des conseils municipaux (1). Non seulement des rétributions financières au profit de la commune sont exigées des établissements de jeux, mais les communes ont en outre le droit de fixer le prix de cette hospitalité, au moyen du cahier des charges qu'elles rédigent en toute liberté.

§ 4er. — **L'avis favorable.**

Sur la question du principe de l'établissement du jeu dans une commune, nul ne peut être meilleur juge que le Conseil municipal. Il a la charge des intérêts communaux, il connaît les ressources de la ville, ses charges, ses besoins ; il en connaît aussi la clientèle qui fréquente la plage ou les sources, les goûts et les habitudes des visiteurs, ce qui les attire et ce qui les retient. Il a de ce fait en main tous les éléments d'appréciation, il peut statuer en pleine connaissance de cause.

Le législateur a reconnu qu'il serait injuste et dangereux d'imposer à une commune qui n'en veut pas, une maison de jeu.

(1) Voir *suprà*, page 70.

La loi exige donc que le ministre de l'Intérieur, préalablement à toute autorisation obtienne un avis favorable des pouvoirs locaux.

Les stations balnéaires, thermales ou climatériques, dit l'article 2, ne pourront bénéficier de la dérogation à l'article 410 du Code pénal que « sur l'avis conforme du Conseil municipal ».

Cet avis est provoqué par le préfet, dans le plus bref délai possible, aussitôt qu'il est saisi d'une demande d'autorisation de jeux.

Le Conseil municipal décidera sommairement, il dira simplement si les jeux doivent être autorisés, ou au contraire s'il s'oppose à cette autorisation. Cet avis doit être formulé sans conditions.

Le droit d'autoriser les jeux est un droit qui, par sa nature appartient au gouvernement (1) et c'est à lui à fixer les conditions de fonctionnement qu'il jugera utiles.

L'avis du Conseil municipal permet au ministre de l'Intérieur d'user de l'article 1^{er}, au profit d'un ou plusieurs établissements, et l'autorité locale désireuse de favoriser le casino municipal ou tel établissement privilégié, ne saurait se plaindre de la concurrence qui résulterait d'une autorisation nouvelle (2).

(1) Chambre des Députés, séance du 18 mars 1907. Discours de M. Puech, président de la Commission des jeux.

(2) Nous verrons d'ailleurs qu'un établissement ne peut s'installer sans accepter au préalable le cahier des charges dressé par l'administration.

Du moment qu'elle a autorisé la pratique du jeu sur son territoire, l'autorité municipale doit se plier aux conditions générales du travail, qui permettent à une industrie de rivaliser avec une autre.

La coexistence de plusieurs établissements est donc possible dans la même localité, et toute tentative susceptible de faire échec à cette disposition prévue par l'article 5 du décret du 21 juin 1907 doit être repoussée par l'administration supérieure.

Un Conseil municipal ne pourrait décider, par exemple, que les établissements demandeurs devront être situés dans telle partie de la commune à l'exclusion de toute autre. Outre que l'avis favorable émis par la municipalité doit profiter à tout le territoire de la commune, une semblable prétention pourrait avoir pour effet de conférer un monopole aux seuls établissements situés dans un certain périmètre.

Quelle est la nature de l'acte accompli par le Conseil municipal lorsqu'il émet un avis sur l'opportunité de l'installation des jeux sur le territoire de la commune ?

Remarquons que cet avis a une portée considérable qui dépasse les cas prévus par l'article 61 de la loi municipale, puisqu'il ne s'agit pas d'une simple consultation mais bien d'un veto possible.

Pour nous le Conseil municipal en émettant son avis accomplit un acte de police.

On ne peut arguer, nous semble-t-il, et nous revien-

drons ultérieurement sur cette question (1), que l'avis n'est que le préliminaire de la rédaction du cahier des charges qui a trait à la gestion des intérêts de la commune.

L'avis a trait au maintien de l'ordre public sur le territoire de la commune et c'est parce qu'il estime que le jeu serait une cause de trouble dans la vie locale, que le *Conseil municipal* émettra, dans certains cas, l'avis défavorable qui interdira l'ouverture d'un établissement de jeux publics.

Sans doute la police appartient en principe au maire et non au Conseil municipal.

Cependant dans d'autres circonstances l'assemblée municipale est appelée à participer à de véritables actes de police. C'est ainsi que la loi du 13 février 1902 exige qu'en matière de police sanitaire la responsabilité des mesures prises soit partagée par le Conseil tout entier.

§ 2. — Le cahier des charges.

Si le Conseil municipal, de la station thermale, balnéaire ou climatérique, estime que les jeux peuvent être autorisés sur le territoire de la commune, il établit un cahier des charges fixant les obligations et les droits

(1) Voir *infra*, page 113.

réciproques, de la commune et de l'établissement demandeur (1).

Ce cahier des charges, établi par tractation directe entre le Conseil municipal et le ou les demandeurs, spécifiera les avantages stipulés au profit de la station, de la commune, des œuvres de bienfaisance ou des sociétés locales (2). Il sera, en somme, ce qu'étaient avant la loi de 1907, les conventions imposant aux concessionnaires différentes charges, afin d'alléger dans une certaine mesure les budgets municipaux.

Si le casino appartient à la commune, le bail inter-

(1) Décret du 21 juin 1907, article 2.

(2) Comme le cahier des charges, constitue, pour chacune des parties, l'instrument de la convention réglant leurs rapports entre elles, il tombe sous le coup de l'article 12, 1^o, *in fine* de la loi du 13 brumaire an VII. La quotité du droit de timbre exigible, se détermine exclusivement d'après la dimension du papier employé pour la rédaction de cette pièce.

Le cahier des charges devra être dressé, aux frais de l'établissement demandeur, en quadruple expédition : une d'elles devant rester annexée à l'original de l'arrêté d'autorisation ; une autre devant être jointe à l'amplication de l'arrêté transmise à la Préfecture ; quant aux deux autres l'une sera remise à la commune intéressée, la seconde à l'établissement titulaire de l'autorisation de jeux.

L'expédition du cahier des charges annexée, à l'arrêté d'autorisation, ainsi que les deux expéditions remises, l'une à la commune intéressée, l'autre à l'établissement titulaire de l'autorisation de jeux étant établies dans un intérêt purement privé, sont par suite assujetties au timbre, par l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII. Quant à l'expédition qui doit être jointe à l'amplication de l'arrêté d'autorisation transmise à la Préfecture pour y être conservée, cette expédition délivrée dans un intérêt purement administratif rentre parmi les extraits exempts de timbre en vertu de l'article 16 de la loi de brumaire.

venu entre la municipalité et le concessionnaire, avant la mise en œuvre de la nouvelle législation, pourra tenir lieu de cahier des charges. Mais dans ce cas, la délibération du Conseil municipal devra l'indiquer formellement.

Lorsque les baux antérieurs à la loi de 1907 sont admis par les municipalités comme cahier des charges, il est de toute nécessité de les purger des clauses qui sont incompatibles avec le régime nouveau.

C'est ainsi que dans la plupart des baux, les municipalités s'interdisaient d'autoriser ou de favoriser la création d'un établissement similaire, ou admettaient des conventions de résiliation en cas d'autorisation d'un nouvel établissement.

Ces deux clauses contraires à l'article 5 du décret du 21 juin 1907, seraient de nature à limiter les droits réservés à l'administration qui a toujours la faculté d'autoriser de nouveaux établissements de jeux dans les stations ou il en existe déjà.

Une autre clause très fréquente admettait la substitution d'une société au preneur. Elle doit disparaître ; l'article 3 § 4 de la loi déclare en effet que les autorisations de jeux sont essentiellement incessibles.

La rédaction du cahier des charges est chose très délicate.

Les municipalités ont une tendance toute naturelle à empiéter sur les droits réservés à l'administration supérieure ou à s'attribuer des avantages léonins en

raison de leur situation exceptionnelle reconnue par la loi.

L'administration municipale est dotée d'un droit de veto, mais elle ne saurait user de ce droit soit pour contrecarrer l'administration supérieure, soit pour forcer le mécanisme d'une convention synallamagtique (1).

Le Conseil municipal rédigera autant de cahiers des charges qu'il y aura d'établissements demandeurs. Un type unique ne peut être adopté. Il serait injuste en effet d'imposer un même cahier « à l'établissement qui
« entretient et fait vivre un théâtre coûteux et à celui
« qui n'a point pareilles charges à supporter. Telle
« maison pourra accepter de lourdes subventions forfaitaires au profit d'une société de courses, parce que
« ses ressources d'abord, sa clientèle ensuite le permettent et souvent l'y obligent, telle autre plus
« modeste ne peut souvent que subvenir aux besoins de
« l'orchestre qui journallement donne des concerts
« gratuits dont tout le monde profite. Il faut connaître
« tous les éléments, toutes les ressources, tous les besoins ; seul le Conseil municipal le peut (2) ».

(1) Ainsi le Conseil municipal n'a pas qualité pour imposer à un établissement dont il n'est pas propriétaire l'obligation d'avoir une superficie déterminée, ni pour approuver les plans, les constructions où pour s'immiscer dans le fonctionnement intérieur d'un établissement. Il ne saurait imposer un cautionnement à un établissement qui ne lui appartient pas ou obliger le propriétaire d'un établissement à contracter une assurance contre l'incendie.

(2) Rapport Pédebidou.

Une limite est imposée aux pouvoirs des municipalités. Le ou les cahiers des charges doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur qui se réserve ainsi le droit d'effacer dans ces conventions les dispositions qui seraient contraires à l'ordre public ou qui iraient à l'encontre de la loi de 1907. L'intention du législateur d'autre part a été de réaliser une certaine harmonie entre les différents cahiers. Il ne faut pas que deux stations voisines se voient imposées par les pouvoirs locaux, des charges par trop dissemblables ; que dans telle station où le jeu rapporte deux fois moins que dans la station voisine il y ait égalité ou même aggravation des charges.

« Nous réservons au gouvernement, a déclaré
« M. Puech, président de la commission, le droit d'ap-
« prouver le cahier des charges, parce que le gouver-
« nement, dont l'action s'étend sur l'ensemble du pays,
« doit intervenir pour créer ou maintenir une certaine
« uniformité (1). »

C'est au gouvernement aussi que le législateur a confié le soin de faire respecter le cahier des charges par les concessionnaires.

« L'autorisation de jeu peut en effet être révoquée
« en cas d'inobservation du cahier des charges. » Si
néanmoins le gouvernement n'accordait pas une protec-

(1) Discours de M. Puech à la Chambre des Députés, séance du 18 mars 1907.

tion suffisante au gré des municipalités, celles-ci auraient le droit, pour les mêmes causes que celles invoquées précédemment devant le ministre de l'Intérieur, de se pourvoir devant le Conseil d'État (1).

*
* *

Lorsque le cahier des charges a été approuvé par le ministre de l'Intérieur, le rôle du Conseil municipal est terminé.

La question de personnes lui échappe totalement. Il ne lui appartient pas de choisir entre les divers candidats ou entre les différentes Sociétés qui sollicitent la direction du casino.

Le ministre peut écarter le concessionnaire proposé et même en imposer un dont l'administration municipale ne veut pas.

On a fait observer à ce sujet que le Conseil municipal était mauvais juge pour faire un tri entre les différents sollicitants ; qu'on pouvait craindre qu'il n'ait une tendance à supprimer certains cercles au profit du voisin, soit parce que ce dernier est propriété municipale, soit par suite d'influences locales, ou pour toute autre raison. Qu'en plus, cette puissance donnée au Conseil municipal pouvait entraîner des tractations dangereuses que seule l'administration supérieure pouvait éviter.

(1) Loi de 1907, article 2, § 4. Voir *infra*, titre v, chap. 1^{er}, § 3.

C'est dans ce même esprit que le décret du 21 juin 1907 a autorisé le ministre de l'Intérieur à fouler le droit réservé aux municipalités, c'est-à-dire de passer outre à l'avis contraire des pouvoirs locaux, dans le cas d'une nouvelle demande d'autorisation à laquelle ceux-ci prétendraient faire obstacle.

Cette hypothèse prévue par l'article 5 du décret précité est la suivante : Les jeux de hasard ont été autorisés régulièrement dans un établissement, après avis des pouvoirs locaux. Un autre établissement se crée qui formule une demande. Mais le Conseil municipal, pour une raison ou pour une autre, est hostile à l'autorisation et *se refuse à dresser le cahier des charges* (1).

Dans pareil cas, il appartient au ministre de l'Intérieur de pourvoir au cahier des charges, en se conformant à ceux précédemment établis, et s'il en existe plusieurs, de choisir le plus favorable aux intérêts de la commune (2).

Le dernier mot reste ainsi à l'administration supé-

(1) L'exemple de la commune de Beausoleil a été invoqué à la Chambre des Députés. Discours de M. Massabuau, séance du 18 mars 1907 : « La commune de Beausoleil est située en face de Monte-Carlo ; « on y a installé un casino concurrent de celui de Monte-Carlo. Le « maire de Beausoleil, qui en a fait construire un autre, fermerait « immédiatement, comme d'ailleurs il l'avait annoncé au Conseil « municipal, le casino qu'on venait de construire. Pour éviter des situations pareilles, la Commission a adopté le texte que nous sommes « décidés à voter. »

(2) Décret du 21 juin 1907.

rieure qui s'opposera à toute tentative de monopole au profit d'un établissement favorisé par la municipalité.

§ 3. — **L'avis préalable et la rédaction du cahier des charges** lorsque l'établissement à autoriser appartient à un syndicat de communes.

Le décret du 21 juin 1907 indique la marche de la procédure relative aux demandes d'autorisation.

L'établissement demandeur est très souvent la propriété de la commune qui est chargé d'émettre l'avis et de rédiger le cahier des charges. D'autres fois, il appartient à un particulier. Dans les deux cas, la procédure reste la même.

Le contrat qui lie la commune propriétaire et le concessionnaire est indépendante de la question des jeux (1).

Le Conseil municipal examine d'abord en principe si les jeux peuvent et doivent être autorisés et dans l'affirmative il établit le cahier des charges. Mais ni la loi, ni le décret ne sauraient prévoir tous les cas particuliers qui prennent jour du fait même de leur application (2).

(1) Le bail proprement dit reste régi par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884. Il n'a pas besoin d'être approuvé par l'autorité supérieure, lorsque sa durée ne dépasse pas 18 ans.

(2) Il appartient à l'administration supérieure de régler les questions d'espèces qui surgissent chaque jour.

Plusieurs cas particuliers ont été soumis à l'administration : l'éta-

Sur la demande de M. le sénateur Pédebidou, le gouvernement s'est attaché à réglementer spécialement l'un de ces cas particuliers. Le cas prévu par l'article 4 du décret est unique en France. Il s'agit de Cauterets et du syndicat de la vallée de Saint-Savin. Il existe à Cauterets deux casinos : « Le Casino des OEufs » qui précisément appartient au syndicat et le « Club Théâtre » qui est la propriété d'un particulier.

Par application du principe général contenu dans la loi du 15 juin 1907, le Conseil municipal de Cauterets a été appelé à donner son avis et à rédiger le cahier des charges pour le « Club Théâtre ».

Quant au « Casino des OEufs », conformément à l'article 4 du décret du 21 juin 1907, c'est la com-

blissement thermal de Bagnoles, de l'Orne, en raison de sa situation territoriale, a donné lieu à des difficultés qui ne sont pas encore résolues. L'immeuble du casino est situé sur la commune de la Ferté-Macé ; les jeux et les dépendances sur les communes de Tessé-la-Madeleine et de Couterne. Chacune de ces trois communes revendique une part des avantages financiers du cahier des charges. L'administration a préconisé une entente entre les Conseils municipaux intéressés pour adopter un cahier des charges commun, dans lequel seraient énumérés les avantages particuliers à chacune des trois communes.

Autre cas particulier : le casino municipal de Royat, propriété communale est situé sur le territoire de la commune voisine de Chamalières. Cette dernière a été appelée à émettre son avis sur l'opportunité de l'installation des jeux sur son territoire. Cette question préjudicielle a été résolue par l'affirmative et le Conseil municipal de Chamalières a établi le cahier des charges prévu par la loi de 1907. La commune de Chamalières, si elle avait émis un avis défavorable, causait à la ville de Royat un préjudice considérable.

mission syndicale qui a été déclarée compétente.

Les dispositions de cet article 4 du décret ont provoqué une opposition très vive de la part de la ville de Caunterets qui, au mois de septembre 1907, a présenté, devant le Conseil d'État, un recours dans le but de le faire annuler pour excès de pouvoir.

En rédigeant l'article 4 du décret du 21 juin 1907, le pouvoir exécutif aurait, aux dires de la ville de Caunterets, excédé ses pouvoirs. La loi du 15 juin 1907 a donné capacité pour émettre les avis et dresser les cahiers des charges *aux seuls Conseils municipaux des communes présentant le caractère de station balnéaire* ; le décret en attribuant ce pouvoir à *une commission syndicale* a modifié la loi.

D'autre part le décret va à l'encontre des articles 92, 97 et 162 de la loi municipale du 5 avril 1884, puisqu'il attribue à la commission syndicale, qui ne doit s'occuper que de l'administration des biens indivis, des pouvoirs de police.

Ces arguments, à notre avis, contiennent une grande part de vérité. C'est bien en effet aux Conseils municipaux des stations que la loi a confié le soin d'émettre l'avis et de dresser s'il y a lieu le cahier des charges. L'administration l'a compris ainsi, dans le cas signalé plus haut du casino municipal de Royat, situé sur la commune de Chamalières (1). Le Conseil muni-

(1) Voir page 112, note 2 infinie.

cial de cette localité a été reconnu compétent. Logiquement, la ville de Cauterets devait l'être aussi. Les deux situations sont juridiquement identiques.

Non moins péremptoire, à notre avis, est l'argumentation tirée des pouvoirs de police, réservés exclusivement à l'administration municipale et attachés à son territoire.

Emettre un avis sur l'opportunité de l'installation des jeux sur le territoire d'une commune nous paraît être un acte de police et non un acte de gestion. Lorsque le Conseil municipal émet un avis favorable il n'entend pas consentir simplement à exploiter un bien communal jusque là resté en friche, mais il déclare, après examen, que les jeux pourront se pratiquer sans troubler la vie locale, ou bien encore il estime que leur tolérance s'impose en raison d'une situation particulière.

Si nous consultons les travaux préparatoires et en particulier le rapport de M. Pédebidou au Sénat, nous voyons que l'honorable sénateur avait appelé l'attention du législateur sur la ville de Cauterets et le syndicat de la vallée de Saint-Savin :

« Les sources, les maisons de bains ou les casinos
« de Saint-Sauveur, de Barèges et de Cauterets, dit il,
« appartiennent aux communes composant la « vallée »
» de Barèges et de Saint-Savin ; les uns et les autres
« sont administrés par le conseil syndical ; les redevances
« provenant soit de l'exploitation des eaux, soit
« de la ferme des jeux, sont versés dans une caisse

« centrale où chaque commune vient prendre une
« part proportionnelle à son importance.

« C'est donc le conseil syndical, représentant les
« communes propriétaires qui, en l'espèce, aura seul
« le droit de régler avec le preneur les conditions du
« bail du casino. Il apparaissait à d'excellents esprits
« que le cahier des charges, soumis à l'approbation du
« ministre de l'Intérieur, aurait dû être élaboré, *non*
« *par le seul Conseil municipal de la commune où*
« *est située la maison des jeux, mais par le Conseil*
« *syndical.....*

« La rédaction des articles 2 et 4 (de la loi) laisse la
« porte ouverte à bien des conflits. Votre commission
« estime qu'il est facile de les éviter ; il appartient à
« M. le Ministre de l'Intérieur de prendre acte de vos
« désirs et lors de l'élaboration du règlement d'ad-
« ministration publique, au moment de l'application
« de la loi, de fixer sur ces points les droits des syn-
« dicat de communes. »

Le pouvoir exécutif, en réglementant ce point de droit, s'est donc conformé aux vues du législateur.

A notre avis, quels que soient les intérêts qui militent en faveur du syndicat de la vallée de Saint-Savin, il paraît indiscutable que la situation territoriale de Cauterets lui assure comme à toute autre station, le droit de formuler l'avis exigé par la loi de 1907 et comme corollaire de rédiger le cahier des charges imposées à l'établissement du Syndicat pour prix de l'hospitalité accordée.

Quoi qu'il en soit la validité de l'article 4 du décret du 21 juin 1907 est mise en cause. La parole est au Conseil d'État.

CHAPITRE IV

L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE.

L'avis préalable et la rédaction du cahier des charges sont du domaine de l'administration municipale. L'enquête est destinée elle, à éclairer l'administration supérieure afin de lui permettre de se prononcer à bon escient sur l'autorisation de jeux.

L'enquête administrative qui *est ordonnée par le sous-préfet* révélera si oui ou non la demande des directeurs ou sociétés concessionnaires des casinos doit être accueillie.

Résumons ici la procédure telle qu'elle est réglée par le décret du 21 juin 1907 (1).

L'enquête est annoncée par voie de publications et d'affichages (2). Si les sources, établissements de bains, casinos etc., *appartiennent* à un syndicat de com-

(1) Décret du 21 juin 1907, article 3 § 1 et 2 et article 4.

(2) Les publications et affiches prévues par l'article 3 du décret du 21 juin 1907, sont exemptes d'impôt, comme répondant à des mesures de surveillance et de police générale (loi du 13 brumaire an VII, article 16, 1^o *in fine*). Il en est de même du certificat du maire attestant l'accomplissement des formalités prescrites par ledit article.

munes — à qui le décret précité accorde des prérogatives spéciales (1) — les publications et affiches doivent s'étendre à toutes les communes composant le syndicat et non pas seulement dans la commune siège de la station.

L'enquête a lieu dans la mairie de la commune intéressée ; s'il s'agit d'un syndicat de communes, dans la mairie de la commune siège de la station, quoique celle-ci n'ait eu aucune part dans la rédaction du cahier des charges et n'ait eu à émettre aucun avis.

Le sous-préfet désigne le commissaire enquêteur qui dirigera l'enquête.

Un registre spécial dit « registre d'enquête » est ouvert.

La demande d'autorisation ainsi que le cahier des charges sont mis à la disposition de tout habitant qui désire en prendre connaissance. Ce dépôt se prolonge pendant huit jours à partir de l'annonce de l'enquête.

A l'expiration de ce délai de huit jours, le commissaire enquêteur reçoit à la mairie, pendant un jour, la déclaration des habitants et il les consigne sur le registre d'enquête.

De son côté, le commissaire enquêteur doit émettre un avis motivé. Après avoir clos et signé le registre d'enquête, le commissaire enquêteur le transmet immédiatement au maire ; il y joint les pièces de l'instruction qui ont servi de base à l'enquête.

(1) Voir *suprà*, page 112.

*
* *

Le résultat de l'enquête administrative peut être défavorable à la demande d'autorisation, soit parce que le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet, soit parce que l'avis du commissaire enquêteur est opposé à cette adoption.

Dans l'une ou l'autre de ces deux circonstances, il y a lieu, de la part des pouvoirs locaux, à *un nouvel examen de la demande* et par une déclaration motivée, ceux-ci devront confirmer leur première manière de voir en émettant *un avis définitif*.

A ce point de vue et comme conséquence de l'interprétation adoptée par le décret du 21 juin, cette compétence appartient lorsqu'il s'agit d'un syndicat de commune, à la commission syndicale.

Copie de cette seconde délibération motivée est jointe au dossier:

*
* *

L'enquête va se dégager maintenant du cercle restreint de la commune intéressée (1).

Le maire adresse l'ensemble des pièces recueillies dans cette première partie de l'enquête au sous-préfet,

(1) Il se peut qu'il y ait plusieurs communes intéressées en dehors de l'hypothèse du syndicat de communes. C'est ainsi que pour l'établissement thermal de Bagnoles de l'Orne, qui est situé sur le territoire de trois communes, l'enquête a eu lieu dans les trois communes.

qui les transmet au préfet. Celui-ci complètera le dossier avant de le faire parvenir au ministère de l'Intérieur.

Nous verrons dans une autre partie (1) de cette étude, que tout cercle ou casino autorisé, aura un directeur et un comité de direction responsables dont les noms, professions, domiciles devront être portés à la connaissance de l'administration par déclaration faite à la préfecture ou à la sous-préfecture.

D'autre part, l'enquête préfectorale doit mettre l'administration supérieure, en mesure d'apprécier si la disposition des locaux (2), permettent aux jeux de fonctionner conformément aux exigences de la loi et du décret.

Le préfet doit enfin émettre lui-même un avis motivé, rédigé en forme d'arrêté.

Ce n'est qu'après avoir satisfait à ces diverses injonctions, que le préfet transmettra le dossier au ministre de l'Intérieur qui accueillera ou rejettera la demande d'autorisation (3).

(1) Voir *infra*, titre II, chap. 1^{er}.

(2) Voir *infra*, titre II, chap. II^e.

(3) Voir à titre récapitulatif les pièces que doivent comprendre les dossiers des demandes d'autorisation de jeux soumises à l'enquête (loi du 13 juin 1907 et décret du 21 juin 1907) : 1^o demande d'autorisation établie sur timbre ; 2^o liste indiquant les noms, professions et domiciles du directeur et des membres du comité responsable ; 2^o bis (pour les cercles non annexés à des casinos seulement) date de la déclaration et de l'insertion d'un extrait de déclaration au *Journal officiel* ; 3^o délibération du Conseil municipal émettant l'avis que les jeux peuvent être autorisés ; 4^o cahier des charges (4 exemplaires dont

3 sur timbre) ; 5^o procès-verbal d'enquête ; 6^o avis du commissaire enquêteur ; 7^o certificat du maire constatant l'apposition des affiches annonçant l'enquête et la mise à la disposition des habitants de la demande d'autorisation et du cahier des charges ; 8^o plan de l'établissement, indiquant les voies d'accès et les entrées des salles de jeu ; 9^o avis du préfet, rédigé en forme d'arrêté.

NOTA. — Si le procès-verbal d'enquête contient des déclarations contraires à la demande ou si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, le Conseil municipal doit délibérer de nouveau sur l'affaire et émettre un avis définitif ; un extrait de la délibération doit alors être joint au dossier.

CHAPITRE V

L'ARRÊTÉ D'AUTORISATION.

Le ministre de l'Intérieur détenteur du droit d'autoriser les jeux de hasard dans les stations balnéaires, thermales et climatiques, prendra, s'il entend réserver à la demande d'un directeur de casino ou de cercle un accueil favorable, un arrêté d'autorisation.

Son pouvoir étant discrétionnaire, il refusera l'autorisation, s'il le juge nécessaire, pour amener soit la commune, soit l'établissement demandeur à composition.

Le ministre possède ainsi le plus puissant des arguments, pour obliger le Conseil municipal à modifier le cahier des charges, dont l'approbation doit précéder l'arrêté d'autorisation.

C'est de la même manière qu'il se fera écouter, lorsque dans son arrêté il imposera aux établissements, outre les prescriptions obligatoires énumérées par la loi, un certain nombre de mesures forcément variables suivant leur importance et suivant les lieux.

Les prescriptions énumérées par la loi et obligatoi-

rement insérées dans l'arrêté ministériel portent sur les points suivants (1) :

- 1° Durée de la concession (2) ;
- 2° Nature des jeux de hasard autorisés (3) ;
- 3° Fonctionnement des jeux de hasard autorisés (4) ;
- 4° Mesure de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité (5) ;
- 5° Conditions d'admission dans les salles de jeux (6) ;
- 6° Heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux (7).

D'autre part l'arrêté d'autorisation fixe les époques auxquelles devront être versées au trésor les sommes provenant du prélèvement imposé sur le produit des jeux au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques (8).

Ampliation (9) de l'arrêté est adressée à la pré-

(1) Loi du 15 juin 1907, article 2 § 2.

(2) Loi du 15 juin 1907, article 2 § 2. Voir infra, titre I, chap. v, § 2.

(3) Loi du 15 juin 1907, article 2 § 2 et décret du 21 juin 1907, article 1er. Voir infra, titre II, chap. II, § 2.

(4) Voir infra, titre II, chap. II, § 1.

(5) Voir infra, titre III, chap. II, § 3.

(6) Voir infra, titre II, chap. II, § 1.

(7) Voir infra, titre II, chap. II, § 1.

(8) Loi du 15 juin 1907, article 2 § 2 et décret du 21 juin 1907, article 11. Voir infra, titre II, chap. II, § 2.

(9) La minute de l'arrêté d'autorisation est affranchie du droit de timbre (loi du 15 mai 1818 article 30). L'expédition destinée à la préfecture est également dispensée de l'impôt comme étant délivrée dans un intérêt général (article 16, 1^o, alinéa 2. Loi du 13 brumaire an VII. Les expéditions destinées à la commune et à l'établissement demandeur

fecture ainsi qu'au concessionnaire et à la commune.

Nous verrons que l'inobservation des clauses de l'arrêté ministériel, de même que l'inobservation du cahier des charges, peut entraîner la révocation de l'autorisation accordée (1), sans préjudice dans ce cas des poursuites pénales.

§ 1^{er}. — Caractères de l'autorisation.

L'arrêté ministériel qui accorde une autorisation de jeux de hasard constitue un acte de puissance publique discrétionnaire.

En cas de refus d'autorisation, la décision de rejet ne saurait être discutée au fonds ; c'est dire qu'un recours contentieux ne se conçoit pas. D'ailleurs la condition essentielle mise à la recevabilité du recours — la lésion d'un droit par l'administration — n'existerait pas ici.

Par contre la discussion de l'acte d'autorisation en la forme est possible et le recours pour excès de pouvoir peut être intenté devant le Conseil d'État. Il suffit pour cela qu'un intérêt personnel et direct se trouve lésé par la décision du ministre et à ce titre la commune par

sont soumises au timbre par application de l'article 80 de la loi du 15 mai 1818. Le prix du papier employé ne peut être inférieur à 4 fr. 80.

(1) Voir *infra*, titre v. chap. 1^{er}, § 3.

l'organe de ses représentants ou tout particulier est compétent pour l'attaquer.

Des trois éléments de l'excès de pouvoir : incompétence, détournement de pourvois, violation des formes, le dernier est particulièrement susceptible de motiver fréquemment des pourvois. Le législateur, en effet, a une tendance de plus en plus marquée à réglementer l'administration qui peut blesser des intérêts privés et même des intérêts généraux. C'est pour cette raison que, de plus en plus, il enveloppe l'administration dans un réseau de formalités, sans d'ailleurs lui retirer le droit d'être seul juge de l'opportunité des mesures qu'elle prend.

Les conditions de forme imposées par la loi du 15 juillet 1907 consistent dans l'enquête qui suit l'avis favorable du Conseil municipal, et dans les diverses conditions imposées par l'article 2 de la loi du 15 juin 1907.

Afin d'éviter toute chance d'erreur, l'administration s'est elle-même liée d'avance les mains. Le décret du 21 juin 1907 réglemente en effet minutieusement la procédure d'enquête ordonnée par la loi : durée du dépôt du cahier des charges à la mairie, publication et affiches, avis motivé du commissaire enquêteur et du préfet, nouvelle déclaration imposée à l'assemblée municipale en cas de délibération contraire, toutes ces formalités, si elles n'ont pas été scrupuleusement remplies constituent autant de motifs d'annulation.

Ces formalités n'ont sans doute pas toutes la même

valeur. Le Conseil d'État en appréciera la portée. C'est ainsi que la nouvelle délibération imposée à l'assemblée municipale en cas de déclaration contraire, nous paraît être une formalité substantielle dont l'omission serait de nature à vicier la décision ministérielle alors qu'une moindre durée du dépôt du cahier des charges à la mairie, où un affichage défectueux nous semble d'importance plus restreinte.

§ 2. — Durée de l'autorisation accordée.

L'autorisation accordée par l'arrêté ministériel est forcément temporaire (1), c'est-à-dire accordée pour une durée déterminée.

Aucune convention ne peut intervenir à ce sujet entre le Conseil municipal et le directeur d'un établissement, soit dans le cahier des charge, soit dans le bail s'il s'agit d'un établissement municipal.

C'est l'arrêté qui fixe le laps de temps pendant lequel un établissement profitera de la dérogation à l'article 410 du Code pénal, et la décision à cet égard est confiée, en principe, à l'arbitraire du ministre de l'Intérieur.

L'autorisation ne doit pas être de trop courte durée. Si l'on veut que les établissements soient exploités

(1) Loi du 15 juillet 1907, article 4^{er}.

d'une manière sérieuse, il faut que les tenanciers puissent tabler sur une durée suffisamment longue. Ils seront incités ainsi à de sérieux sacrifices au profit de l'embellissement de la station et tenteront la réalisation de projets de longue haleine (1).

L'administration possède des éléments d'appréciation qui dicteront sa décision, ou tout au moins influenceront fortement sur elle.

Les conventions qui ont pu intervenir pour la location des immeubles constituent, en effet, les éléments en quelque sorte justificatifs de la durée de l'autorisation demandée par un entrepreneur. Il n'y a aucune raison pour ne pas accorder à un directeur l'autorisation pour une durée inférieure au bail qui lui a concédé l'établissement ; il n'y en a aucune non plus pour admettre une durée supérieure, puisque l'autorisation est accordée « *intuitu personæ* », et que de toute façon elle *tombe* à l'expiration de la convention.

La durée de l'autorisation variera en conséquence, suivant les établissements et suivant les conventions.

Les Conseils municipaux, aux termes de l'article 68 de la loi du 5 avril 1884, règlent souverainement les conditions des baux d'une durée inférieure à dix-huit ans (2), et la plupart des conventions passées par les municipalités sont limitées à cette durée.

(1) Rapport de M. Pédebidou au Sénat.

(2) C'est donc illégalement qu'un préfet a annulé un bail de cette

C'est donc en général, lorsqu'il s'agira d'un casino municipal, pour une période maxima de dix-huit années, que l'autorisation de jeux sera accordée.

Aucune raison sérieuse ne peut être soulevée contre cette durée, puisqu'en cas de mauvaise exploitation, ou plutôt d'inobservation du cahier des charges, l'autorisation est toujours et sur-le-champ révocable.

D'autre part, cette période de dix-huit années ne lie l'administration que d'une manière très relative.

L'article 2 § 5 de la loi a pris le soin de spécifier qu'en cas d'abrogation ou de modification de la loi du 15 juillet 1907, le retrait des autorisations s'effectuerait de plein droit, *sans donner lieu à une indemnité quelconque* (1).

Cette disposition a été dictée au législateur par la pensée que la loi, hâtive reproduction législative du décret de 1806, ne saurait constituer un régime définitif des jeux.

Les partisans du monopole et ceux de la prohibition se sont mis d'accord sur ce texte, avec l'arrière-pensée que le temps aiderait à la réalisation de leurs désirs.

durée (Conseil d'État. Contentieux. Séance du 6 août 1907. Commission syndicale de Saint-Savin. *Gazette des Tribunaux* des 16 et 17 août 1907).

(1) Discours du sous-secrétaire d'État à la Chambre des Députés, séance du 18 mars 1907 (*Journal officiel* du 19, page 686).

§ 3. — L'autorisation limitée à la saison des étrangers.

L'autorisation accordée par l'arrêté ministériel est forcément limité à la saison des étrangers (1).

Nous savons ce que l'on entend par « ville saisonnière » (2).

Telle station reçoit des visiteurs pendant l'hiver, telle autre pendant l'été.

L'arrêté d'autorisation fixe les dates d'ouverture et de clôture de la saison et ce n'est que pendant le laps de temps compris entre ces deux dates que les jeux peuvent fonctionner.

L'article 4 du décret de 1806 procédait du même esprit. Il disposait en effet que le ministre de la Police ne pourrait autoriser les jeux dans les stations où il existe des eaux minérales que pendant la saison des eaux seulement.

Ces prescriptions furent observés par les arrêtés préfectoraux qui autrefois délivraient les autorisations.

Les dates d'ouverture et de clôture sont forcément variables suivant les climats. Il est même parfois difficile de les déterminer. Quelques stations comme Pau, Hyères ou Biarritz grâce à la douceur de leur climat

(1) Loi du 15 juin 1907, article 1^{er}.

(2) Voir *suprà*, page 94.

et à leur proximité de la mer, attirent des visiteurs d'un bout de l'année à l'autre.

Dans quel sens convient-il de leur appliquer la prescription « pendant la saison des étrangers » contenu dans l'article 1^{er} de la loi de 1907, comme dans le décret de 1806 ?

La saison d'été va de juin à novembre et celle d'hiver de novembre à mai. Le fonctionnement des jeux doit-il se continuer sans interruption ?

Il ne semble pas qu'il y ait à changer l'esprit dans lequel les autorisations étaient accordées autrefois. A peine convient-il de marquer une transition entre les deux saisons en suspendant les jeux durant une quinzaine de jours.

Il n'y a pas de raison, en effet, pour sacrifier une saison à l'autre et de priver l'hivernant des jeux au profit du visiteur estival.

Certaines localités se trouvent dans des conditions particulières. Boulogne-sur-Mer, pour citer un exemple, classée comme station balnéaire estivale est fréquentée par une foule d'Anglais non seulement pendant la saison des bains, mais encore à Pâques, à la Pentecôte, à Noël, par suite de l'organisation à l'occasion de ces fêtes de traversées spéciales.

Les jeux peuvent-ils être autorisés pendant les quelques jours qui précèdent et suivent ces fêtes ?

Aucune opposition de principe ne peut être mise en avant. Ne s'agit-il pas ici aussi d'une « saison des

étrangers » ? — Plus courte que les autres, peut-être, mais la loi n'impose aucune limite à la saison.

Le but de la loi n'est-il pas de protéger dans la mesure du possible les habitants de la localité contre les dangers du jeu, tout en laissant aux visiteurs étrangers, la latitude de se distraire en perdant leur argent ?

Le ministre de l'Intérieur, à notre avis, ne détournera pas la loi de son sens véritable, s'il accorde à certaines localités le droit d'ouvrir leurs établissements de jeux à des époques fixes de l'année, prises en dehors de la saison d'été ou d'hiver. Pourvu toutefois que l'afflux des étrangers à ces époques se renouvelle annuellement, et ne soit pas simplement la conséquence d'une fête ou d'une solennité extraordinaire.

TITRE II

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES CERCLES ET DES CASINOS BÉNÉFICIAIRES D'UNE AUTORISATION

Le législateur de 1907 ne s'est pas occupé du fonctionnement des jeux. Il s'est borné dans l'article 1^{er} de la loi à imposer aux joueurs des locaux « spéciaux, distincts et séparés » et dans l'article 3 il a prévu l'organisme directeur qui portera la responsabilité d'une gestion défectueuse ou incorrecte.

L'administration a estimé, à juste titre, que ces deux points signalés par la loi avaient une importance égale aux conditions préalables à toute autorisation. Aussi a-t-elle exigé qu'ils fussent fixés avant de se prononcer sur l'autorisation et que l'enquête administrative assure à l'avance l'accomplissement de la volonté législative.

L'enquête doit fournir une liste indiquant les noms, profession et domiciles du directeur et des membres du comité responsable, et mettre l'administration supérieure à même d'apprécier si les conditions de personnes sont remplies.

D'autre part, l'enquête révélera si les locaux répon-

dent aux exigences de l'article 1^{er}, puisque le dossier d'enquête doit contenir un plan de l'établissement demandeur.

Par contre, le législateur après avoir statué sur ces deux points essentiels, a confié à l'administration le soin de régler les nombreuses dispositions secondaires qu'il n'était pas possible d'ailleurs de fixer dans un texte de loi. Telles sont les dispositions qui ont trait aux jeux à autoriser, au fonctionnement particulier de chaque jeu, aux mesures de surveillance et de contrôle à adopter, aux heures d'ouverture et de fermeture, etc.

Un certain nombre de ces dispositions ont été réglées par le décret du 21 juin 1907, les autres sont de la compétence du ministre qui les intercalera dans les arrêtés délivrés individuellement à chaque établissement.

Le législateur, au cours de la discussion de la loi, a exprimé le désir qu'une surveillance étroite oblige à une observation scrupuleuse de toutes les conditions de fonctionnement contenues dans l'arrêté ministériel.

Nous verrons que, dans ce but, il a mis une arme puissante — la révocation de l'autorisation — entre les mains du ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE I^{er}

GÉRANCE DES CERCLES ET DES CASINOS.

Tout cercle ou casino autorisé — nous savons que s'ils diffèrent par l'appellation, ces établissements ont un statut identique — qu'il soit ou non organisé en société, aura un directeur et un comité de direction responsable (1) dont les noms, professions et domiciles devront être portés à la connaissance de l'administration par déclaration faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 (2).

(1) Loi du 15 juin 1907, article 3.

(2) Loi de 1907, article 3 § 1^{er} : L'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 est ainsi conçu : « Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6, devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social. Elle fait connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Il en sera donné récépissé. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois,

Lorsque l'autorisation des jeux est demandée par un cercle non annexé à un casino, c'est-à-dire fonctionnant sous la forme d'association déclarée, il suffit pour l'instruction de la demande, d'indiquer la date de la déclaration et de l'insertion d'un extrait de déclaration au *Journal officiel* (1).

§ 1. — Les conditions de personne imposées par la loi.

La loi impose au personnel dirigeant, comme à tous ceux d'ailleurs qui sont employés à un titre quelconque au service des jeux (2), des conditions de personne.

Le personnel (3) doit être français, majeur, et jouir de ses droits civils et politiques. Il offre ainsi certaines

tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts. Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés. Les modifications et changements seront, en outre, consignés sur un registre spécial, qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande. »

(1) Voir *suprà*, page 101.

(2) Loi du 13 juin 1907, article 3, § 2 *in fine*.

(3) Rappelons qu'une circulaire du 20 mai 1885 ordonnait de transmettre au Ministère de l'Intérieur un état de toutes les personnes employées au service des jeux et obligeait les chefs d'établissements à s'assurer de la moralité de leur personnel par la présentation du casier judiciaire. La direction de la Sûreté générale a renouvelé ces prescriptions. *Suprà* page 47.

garanties et en tout cas sa responsabilité peut être engagée efficacement.

L'obligation de justifier de l'intégralité de ses droits civils et politiques outre qu'il mettra les établissements à l'abri des étrangers pillards qui n'ont fait que trop parler d'eux, opérera une sélection parmi ce personnel trop souvent composé de décavés, ou d'individus ayant sombré dans l'estime public à la suite de nombreux avatars.

Un individu déclaré en faillite, ne pourra trouver dorénavant un emploi dans un cercle ou un casino même passé la période de trois années (1) après laquelle il peut être inscrit sur la liste électorale. En effet bien qu'électeur, il reste inéligible et ne jouit par conséquent pas de l'intégralité de ses droits politiques. La même situation est faite à l'individu déclaré en liquidation judiciaire. L'article 21 de la loi du 4 mars 1889 le déclare incapable d'être nommé à une fonction élective.

La réhabilitation commerciale seule les rendra dignes de coopérer au fonctionnement des jeux.

Le condamné à une peine correctionnelle entraînant certaines incapacités, d'autre part, aurait-il même bénéficié *du sursis* est privé de ses droits politiques.

L'article 2 de la loi du 26 mars 1891 spécifie en effet que le sursis à la peine n'englobe pas les incapacités.

Il ne pourra tenir un emploi dans un cercle ou un

(1) Loi du 23 mars 1908. *Journal officiel* du 24 mars.

casino tant qu'il n'aura pas obtenu sa réhabilitation soit en vertu des articles 619 et suivants du Code d'instruction criminelle, soit par application de la loi des 5 août 1899 et 11 juillet 1900 sur la réhabilitation de droit.

La loi a tenu à écarter des salles de jeux les personnes qui à un titre quelconque se sont mis dans le cas d'être suspects aux yeux de l'opinion publique.

Les scandales qui se sont produits il y a quelques années sont la justification de ces sages mesures.

§ 2. — Le Directeur et le Comité de direction. —
Suppression de la ferme des jeux.

L'article 3 de la loi du 15 juin 1907 dispose que tout « cercle ou casino qu'il soit ou non organisé en société, « aura un directeur et un Comité de direction responsables », et le même article ajoute *in fine*. Le directeur « et les membres du Comité de direction ne pourront, « en aucun cas, se substituer un fermier des jeux. »

La loi n'ajoute pas quelles seront les personnes qui devront faire partie du Comité de direction. Mais en supprimant la ferme des jeux, elle a implicitement désigné les personnes sur qui elle entend faire retomber la responsabilité d'une gestion défectueuse ou incorrecte.

Il se dégage de ces deux dispositions que la direction d'un établissement ne peut appartenir qu'au titulaire de l'autorisation de jeux. C'est-à-dire, à celui qui

exploite : qu'il soit le propriétaire exploitant lui-même ou le concessionnaire de l'établissement, ou qu'il s'agisse d'une société financière exploitante ou enfin d'un cercle constituée sous la forme d'une association.

On ne saurait admettre en effet qu'il existe vis-à-vis de l'administration supérieure un organe responsable autre que le titulaire même de l'autorisation ou ses représentant légaux, quand il s'agit d'une Société. S'il en était autrement le titulaire de l'autorisation aurait toute facilité pour abriter sa responsabilité derrière celle d'un homme de paille ou même pour se substituer un fermier des jeux, ce qui est expressément défendu par la loi (1).

Le législateur a tenu en effet tout particulièrement à ce que la ferme des jeux fut supprimé.

La suppression de la ferme des jeux est une mesure qui s'imposait.

« Les abus chaque jour constatés de l'exploitation des jeux par un fermier, les trust tentés par deux

(1) Dans le cas en effet où les membres du Comité de direction toucheraient une rémunération proportionnelle sur le produit des jeux, ils deviendraient de véritables employés ou salariés de l'établissement. Or on ne conçoit pas qu'à côté du Conseil d'administration d'une société, il puisse exister un Comité de direction composé d'employés à la solde la Société. Dans le cas où les membres du Comité de direction fourniraient des apports et toucheraient des dividendes sur le produit des jeux, ils se trouveraient alors en fait substitués au Conseil d'administration de la Société ce qui est contraire à l'article 3, § 3 de la loi.

« ou trois personnages pour mettre la main sur toutes
« les maisons de jeux et y drainer malhonnêtement,
« mais rapidement des millions, tant au détriment des
« joueurs qu'à celui des stations elles-mêmes, ont
« motivé cette décision. Ces fermiers ne poursuivent
« qu'un but : s'enrichir par tous les moyens et s'en
« aller ailleurs grossir une fortune mal acquise. La
« prospérité des stations leur est indifférente. Gagner
« beaucoup en peu de temps est leur unique souci.

« Au contraire, une fois ces intermédiaires malhon-
« nêtes supprimés, le propriétaire ou la société finan-
« cière seront tenus de prendre en mains propres la
« gérance de l'établissement. Pour l'un ou l'autre, il est
« utile que l'établissement dure et prospère ; ils ne
« sont pas des passants à l'affût d'un bon coup, mais
« des occupants définitifs travaillant à la prospérité
« toujours plus grande de leur entreprise. Ils sont dans
« la ville saisonnière un élément important qui veut
« prospérer ; ils ont intérêt, de ce fait, à voir prospérer
« à côté d'eux, par eux au besoin, la station tout
« entière. Les intérêts sont connexes. Il n'y a ni anta-
« gonisme, ni exploitation de l'une au détriment des
« autres. Enfin la bonne renommée de la maison comp-
« tera pour quelque chose dans leur façon de l'explo-
« iter ; le personnel sera trié avec le plus grand soin,
« surveillé et contrôlé (1). »

(1) Rapport de M. Pédebidou au Sénat.

La suppression de la ferme des jeux est incontestablement l'une des mesures instaurées par la loi de 1907 qui aura le plus d'efficacité sur la bonne administration du jeu dans les cercles et dans les casinos.

Il est évident qu'un directeur propriétaire ou exploitant, sera lié non seulement par les profits de la cagnotte, mais encore par une foule d'intérêts matériels ressortissant de l'exploitation globale de l'établissement dans lequel il a placé ses capitaux et souvent tout son avenir.

*
* *

Si nous examinons maintenant les diverses espèces qui peuvent se présenter, voici les conséquences auxquelles on aboutit :

1° L'établissement est exploité par un seul individu, directeur, propriétaire ou concessionnaire. — Dans ce cas en vue d'augmenter les garanties que doit présenter sa gestion au point de vue des jeux et de faire exercer sur elle un contrôle efficace, le législateur a entendu qu'à côté de l'exploitant il y ait un comité responsable au point de vue civil comme au point de vue pénal.

2° L'établissement est exploité par une Société civile ou commerciale. — Puisque l'autorisation est accordée à la Société, il appartient à ses représentants légaux et à eux seulement, d'exploiter les jeux pour le compte des coassociés. Si la Société pouvait confier cette exploitation à des étrangers la substitution d'un homme de

paille ou d'un fermier des jeux serait chose très facile.

L'esprit de la loi exige, et cette interprétation est celle de l'Administration, que le directeur et les membres du Comité de direction soient pris au sein du Conseil d'administration. Sans doute l'exploitation générale de l'établissement peut être confiée à un directeur commerciale à la solde de la Société, *mais l'exploitation particulière des jeux*, leur surveillance ne peut appartenir qu'aux représentants de la personne morale, titulaire de l'autorisation.

Normalement, c'est le Conseil d'administration tout entier qui devrait participer à la gestion des jeux. Si le législateur de 1907 s'est contenté d'un Comité de direction de quelques membres (1), ce n'est que pour éviter de faire supporter la responsabilité pénale par le Conseil tout entier et dans la pensée que la crainte d'être englobé dans des poursuites possibles ne constitue un obstacle au recrutement de ses membres et à la réunion des capitaux nécessaires.

Le Comité de direction, satellite du Conseil d'administration, vit cependant d'une vie à part. Le directeur, qui sera soit le président du Conseil d'administration, soit un administrateur délégué et les membres du Comité de direction, issus du Conseil d'administra-

(1) Le Comité de direction peut ne comprendre que trois membres, le directeur compris. Cela ressort implicitement du texte de la loi qui n'a pas fixé de chiffre.

tion (1), ont seuls la capacité légale pour diriger et pour administrer les jeux. Eux seuls aussi sont connus de l'administration et sont responsables vis-à-vis d'elle.

3° De même dans le cas d'un cercle constitué dans la forme d'une association, qui entend bénéficier de la loi du 15 juin 1907, le directeur et les membres du Comité de direction ne sauraient être pris ailleurs que dans le Conseil d'administration de l'association.

§ 3. — Les responsabilités.

Les responsabilités civile et pénale incombent au directeur et au Comité de direction auxquels la loi a

(1) S'il s'agit d'une Société en commandite, les membres du Comité de direction devront être choisis parmi les membres du Comité de surveillance. On a objecté que cette jurisprudence allait à l'encontre de l'article 9 et de l'article 15 § 3 de la loi du 24 juillet 1867 qui dispose que « les membres du Conseil d'administration n'encourent aucune responsabilité en raison des actes de la gestion et de leurs résultats » et que « les membres du Conseil de surveillance ne sont pas civilement responsables des délits commis par le gérant ». Il est facile de faire tomber ces objections : le Comité responsable prévu par l'article 3 de la loi du 15 juin 1907 n'a nullement pour rôle de s'occuper de l'exploitation générale de l'établissement au point de vue financier. Sa mission consiste uniquement à veiller à l'observation des prescriptions légales et administratives relatives au fonctionnement des jeux. Cela ressort nettement des dispositions de la loi, puisqu'elle exige un Comité de direction responsable, même dans le cas où l'établissement appartient à un particulier qui l'exploite en son nom personnel.

confié le soin de veiller sur la scrupuleuse honnêteté de l'exploitation des jeux.

Si l'établissement est exploité par un seul individu, cet individu qui, en même temps qu'il est directeur, est locataire ou propriétaire, réunit sur sa tête les responsabilités civile et pénale que partagent avec lui les membres du Comité de direction.

Lorsqu'il s'agit d'une Société financière exploitante, ou encore d'un cercle constitué sous la forme d'une association déclarée, le directeur et le Comité de direction demeurent bien entendu responsables civilement et pénalement, mais il peut arriver que le Conseil d'administration de la Société financière ou le Conseil d'administration de l'association qui sont à l'abri de toute poursuite pénale soient mis en cause au civil. Ils pourront l'être en effet en tant que commettants du directeur et du Comité de direction choisis dans leur sein.

Il y a lieu à la responsabilité pénale du directeur et du Comité de direction :

1° Dans le cas d'actes délictueux personnellement commis ;

2° Dans le cas d'une participation consciente, c'est-à-dire d'une complicité dans des actes délictueux commis par des employés de l'établissement ou par d'autres tiers ;

3° Tout spécialement dans le cas d'une infraction aux dispositions de la loi du 15 juin 1907 (1).

(1) Louis André : *Réglementation des jeux dehasard*. V. infra : *Sanctions judiciaires*, titre v, chap. 2, § 2.

Nous aurons à revenir par ailleurs sur cette question. Bornons nous à indiquer ici le principe adopté par le législateur : responsabilité pénale et civile du directeur et du Comité de direction, qui *par suite de la suppression de la ferme des jeux* ne doivent faire qu'un avec l'exploitant titulaire de l'autorisation de jeux et subsidiairement responsabilité civile du Conseil d'administration lorsqu'il s'agit d'une Société exploitante.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DES JEUX DE HASARD AUTORISÉS. — RESTRICTIONS IMPOSÉES DANS L'INTÉRÊT DE L'ORDRE PUBLIC.

Le législateur d'abord, l'administration ensuite ont enserré la pratique du jeu dans un réseau de prescriptions qui doivent en assurer la parfaite loyauté.

La plus importante des conditions imposées, qui est d'ordre législative, est celle qui interdit la ferme des jeux. Mais il s'en trouve, d'autres plus terre à terre, qu'il n'est pas indifférent de connaître, car si elles témoignent du désir de protéger les joueurs elles démontrent les difficultés sans nombre auxquelles se heurte la réglementation en pareille matière.

La loi a exigé des cercles et des casinos un agencement particulier des locaux. Elle a d'autre part confié à l'administration le soin de prendre des mesures de détail qui seront rendues obligatoires par leur insertion dans chaque arrêté individuel d'autorisation.

§ 1^{er}. — **Locaux spéciaux réservés aux jeux.** — Conditions d'admission dans les salles de jeux. — Heures d'ouverture et de fermeture, etc.

La loi du 15 juin 1907, s'inspirant des arrêtés ministériels qui autrefois réglaient la matière, exige que les jeux ne soient accessibles au public que dans des « locaux spéciaux, distincts et séparés ».

D'autre part au nombre des dispositions obligatoires (1) qui trouvent place dans les arrêtés ministériels d'autorisation, la loi a inscrit les prescriptions relatives aux conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture des établissements, etc.

Le rapporteur de la loi devant la Chambre des Députés, a tenu à indiquer le but auquel devait tendre l'administration :

« Votre Commission a pensé, écrit M. Marcel Régnier, que le meilleur moyen de faire cesser les abus nombreux qui lui ont été signalés de tous côtés et d'éloigner des jeux les enfants, les employés et les ouvriers des villes où se pratiqueront les jeux, était d'en réglementer l'approche et de soumettre l'entrée des locaux où ils seront installés à certaines formalités que dictera impérativement l'arrêté d'autorisa-

(1) Loi du 15 juin 1907, article 2 § 2.

« tion. Donc les jeux ne pourront se pratiquer que dans
« des locaux spéciaux, soit à l'intérieur des établisse-
« ments où il faut payer un droit d'entrée, soit dans
« des locaux où ne seront admises que les personnes
« ayant satisfait à certaines formalités obligatoires et
« contrôlées par les soins de la police. »

De son côté, le rapporteur au Sénat, M. Pédebidou veut qu'on mette fin au « scandale des tables de baccara
« offertes à tout venant ; aux salles de théâtre voisines
« des salles de jeux, à la longueur démesurée des entrées
« actuelles pendant lesquels les spectateurs sont attirés et
« retenus autour des petits-chevaux ».

L'administration, mettant à projet ces indications très faciles à formuler mais plus difficiles à réaliser, a usé de moyens préventifs.

Avant de donner suite à une demande quelconque elle a exigé la production du plan détaillé de l'établissement demandeur, ce qui lui permet de se rendre facilement compte, des voies d'accès dans l'établissement, de la disposition des locaux, spécialement des salles de jeux dont les entrées particulières doivent être nettement indiquées. Interprétant restrictivement les mots « spéciaux, distincts et séparés » l'administration exige qu'à chaque espèce de jeux corresponde une salle particulière qui doit être elle-même spéciale, distincte et séparée du reste de l'établissement ouvert au public.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'administra-

tion surseoit à toute procédure jusqu'à ce que l'établissement demandeur se soit conformé à ses indications.

L'administration n'a rien changé aux dispositions adoptées autrefois, qui accordaient un régime de faveur au jeu des petits-chevaux.

De même qu'avant la loi, les petits-chevaux seront installés dans un local distinct sans doute et spécialement affecté à ce jeu, mais pour y pénétrer il suffira d'être muni d'une carte d'abonnement ou d'un ticket d'entrée au casino.

Par contre une barrière plus forte que le ticket est placée entre les joueurs et les cartes.

Dans les locaux réservés aux jeux de cartes, ne pourront pénétrer que les personnes ayant payé un droit d'abonnement et présentant une carte nominative délivrée par le comité responsable et signée du titulaire et de l'un des membres du comité.

Cette carte accordée sous la responsabilité du comité de direction ne devra être remise qu'à des personnes majeures justifiant de leur identité. Elle portera un numéro d'ordre et contiendra les indications suivantes : nom, prénom, âge, profession, adresse complète du titulaire, tant dans sa résidence habituelle que dans la station, date de la délivrance de la carte, durée de sa validité, montant de la somme acquittée comme droit d'abonnement. Ce droit d'abonnement sera fixé par le préfet du département et devra être suffisam-

ment élevé pour écarter des tables de jeu les petites bourses.

Afin de réserver un contrôle possible aux agents de l'autorité, les cartes d'admission devront être détachées, au fur et à mesure de leur délivrance d'un carnet à souche numéroté et dont le talon, conforme à la carte elle-même, reproduira toutes les mentions inscrites sur cette dernière.

En outre les noms et prénoms de toutes les personnes admises seront reportés sur un répertoire alphabétique avec renvoi au numéro de la carte délivrée.

Toutes ces dispositions sont renouvelées de celles que l'administration imposait autrefois, arbitrairement aux cercles et aux casinos. Avec l'appui de la loi elles se sont notablement fortifiées et constituent à l'heure actuelle un réseau assez serré pour qu'il soit permis d'espérer que le contrôle des agents de l'autorité s'exercera utilement.

Autrefois certains arrêtés préfectoraux interdisaient l'entrée des salles de baccara aux personnes du sexe faible. La nouvelle législation secondaire faisant droit aux revendications féministes est moins draconienne : elle se contente de spécifier que les femmes ne seront pas admises à tenir la banque.

Les heures d'ouverture et de fermeture sont également réglées par l'arrêté ministériel. Aucune disposi-

tion fixe ne peut être prise à cet égard. Les habitudes varient d'une station à l'autre. Dans telle station fréquentée par les snobs et fêteurs, le jeu commencera très tard pour finir à une heure matinale ; dans telle autre fréquentée par une clientèle paisible le jeu se terminera à l'heure où le bourgeois paisible qui se distrait au cercle regagne le domicile conjugal, à minuit..... une heure du matin au plus tard...

§ 2. — Les jeux de hasard autorisés. — Les conditions de fonctionnement particulières à chaque espèce de jeux.

La loi est muette sur la nature des jeux de hasard. Elle n'a pas voulu engager l'avenir par une énumération des jeux à prohiber. L'imagination des tenanciers est fertile et le gouvernement aurait couru le risque de se trouver désarmé en présence d'une invention nouvelle.

Le législateur soit dans ses travaux préparatoires, soit au cours de la discussion de la loi, a exprimé le désir « que le nombre des jeux autorisés soit aussi « restreint que possible et qu'une surveillance étroite « soit exercée sur le fonctionnement des casinos ».

L'autorité administrative a eu la délicate mission de choisir les jeux dont elle autorisera la pratique par ses arrêtés.

Tout d'abord son choix s'est porté sur les jeux qu'elle avait autorisé antérieurement : les petits-chevaux et le baccara à deux tableaux (1).

Le décret du 21 juin 1907 a permis en outre l'écarté et celui du 17 août 1907 le baccara chemin de fer.

Ces jeux ont été choisis parce que d'un fonctionnement très simple, ils offrent le minimum de prise aux tentatives frauduleuses et sont d'un contrôle relativement facile.

Ce n'est pas qu'ils soient moins dangereux que les autres jeux de hasard. Et à cet égard nous verrons que sur certains points la législation secondaire élaborée par le Ministère de l'Intérieur paraît aggraver les dangers que la passion du jeu fait courir au joueur.

D'une manière générale cependant, l'administration a réalisé d'heureuses innovations, telles que les conditions imposées pour entrer dans les salles de jeux, celles qui ont trait à l'agencement des locaux ; mais la plus utile de toute est la suppression de l'usage des jetons.

Tous les tenanciers, tous les joueurs, reconnaissent que l'usage des jetons est un excellent moyen de faire jouer un jeu d'enfer. Avant de s'asseoir à la table de jeu, le joueur échangeait autrefois son or et ses billets

(1) Les différentes variétés de jeux ne fonctionneront pas nécessairement dans le même établissement. L'arrêté n'autorisera que les jeux demandés par le directeur. L'administration pourra même, si elle le juge à propos, de son propre chef, limiter l'autorisation à un jeu unique.

contre des jetons représentant des valeurs diverses. Sans doute le joueur pouvait s'arrêter au cours de la partie engagée et opérer le change inverse. Mais sa sagesse est très limitée et d'habitude il ne quittait pas le tapis vert avant d'y avoir laissé son dernier rond de métal. L'usage des jetons permettait aussi la pratique des entraîneurs. Le tenancier, pour donner plus de feu à la partie, confiait à des compères quelques milliers de francs... en jetons. La peur d'être volé est le commencement de la sagesse. Les tenanciers, dorénavant, ne confieront plus aussi facilement à des hommes de paille des espèces qui ont cours ailleurs qu'autour du tapis vert.

Ajoutons qu'à cette interdiction de l'usage des jetons, s'ajoutent les dispositions qui ne permettent les opérations de change qu'à un guichet spécial, et celles qui ont trait aux parties sur paroles qui sont sévèrement défendues.

Examinons maintenant le mécanisme (1) imposé par l'administration : 1° au jeu des petits-chevaux ; 2° aux jeux de cartes.

(1) Rappelons que les conditions de fonctionnement sont contenues dans les arrêtés individuels d'autorisation. Rien n'empêcherait par conséquent l'administration de les modifier dans un sens plus modéré ou plus restrictif. Remarquons cependant qu'en ce qui concerne l'énumération des jeux à autoriser, l'administration a cru utile de se lier les mains. L'énumération des jeux à autoriser a été comprise dans un décret, alors que la loi du 15 juin 1907 disposait que cette énumération figurerait seulement dans les arrêtés individuels.

A) *Les petits-chevaux.*

Nous avons montré dans la première partie de cette étude (1) comment le jeu des petits-chevaux, de simple amusement forain avait fini par se transformer en une véritable roulette, moins avantageuse que celle de Monte-Carlo puisque le tenancier ne se contente pas de retenir un numéro sur trente-six, mais un numéro sur neuf.

Les appareils autorisés par l'administration ne diffèrent pas de ceux qu'elle tolérait autrefois. L'appareil à neuf petits chevaux, ou ses variétés à neuf nombres, reste le seul permis,

La réglementation actuelle consacre les deux combinaisons autorisées par la circulaire de 1893 :

1° Mise sur un numéro plein : le gagnant reçoit huit fois sa mise ;

2° Mise à égalité sur les bandes : le gagnant reçoit sa mise doublée.

Le minimum de la mise reste fixé à 1 franc.

Mais le maximum est notablement changé. Il peut atteindre en effet 20 francs pour les numéros pleins et 50 francs sur les chances simples, alors qu'autrefois l'administration ne prévoyait guère qu'un maximum de mise de 2 francs.

En fait le maximum de 2 francs n'était pas observé.

(1) Voir *suprà*, page 41.

Le joueur se trouvait en face d'un croupier aveugle lorsqu'il lui plaisait d'étaler deux, trois, ou dix pièces de 2 francs sur le tapis.

Ce subterfuge ne sera plus nécessaire. Le jeu des petits-chevaux tel qu'il est réglementé à l'heure actuelle devient un jeu digne d'un véritable joueur, accessible au riche comme au pauvre, puisqu'aucune formalité n'est exigée pour ponter sur le cheval en carton.

B) Les jeux de cartes.

Des prescriptions très sévères ont été adoptées pour prévenir les fraudes difficiles à éviter dans la pratique des jeux de cartes.

L'administration a porté une attention particulière sur le baccara qui est le jeu le plus répandu.

Les prescriptions relatives au baccara s'appliquent dans la mesure où l'application est possible à l'écarté (1).

Des prescriptions très sévères ont été adoptées pour éviter les fraudes, difficiles à éviter dans la pratique des jeux de cartes.

La partie de baccara se jouera avec des cartes d'un tarotage à teinte unie, chaque jeu de 52 cartes devant être de couleur différente. Les jeux seront déposés dans

(1) Ce jeu n'a d'ailleurs jamais eu une grande vogue. Il se joue spécialement à Vichy sous la forme de paris sur les joueurs. Voir aux annexes la règle du jeu de l'écarté élaborée par l'administration et insérée dans les arrêtés d'autorisation.

un coffre placé en évidence dans la salle, sur lequel une inscription portera en gros caractères la mention : « dépôt de cartes » et dont les fonctionnaires chargés de la surveillance et du contrôle pourront à tout moment requérir l'ouverture pour vérification. Les paquets n'en seront extraits qu'au moment même où il en sera fait usage. Ils ne seront décachetés qu'à la table de jeu. Le public sera appelé auparavant à vérifier que la bande de contrôle est intacte. Les cartes seront aussitôt après étalées sur la table, les figures en dessus, afin de permettre de constater que l'ordre suivant lequel elles sont classées par le fabricant n'a subi aucun changement. Elles seront ensuite retournées sur le tapis et mélangées à plat, les figures en-dessous.

Après la coupe, elles seront placées dans un distributeur ou sabot, disposé de telle façon qu'elles descendent automatiquement vers l'orifice de l'appareil et qu'elles ne puissent en sortir qu'une à une.

Ce distributeur sera fixé à la table de jeu pour le baccara à deux tableaux et sera mobile pour le baccara chemin de fer.

Le panier ou trou destiné à recevoir les cartes après chaque coup devra être placé au milieu de la table en face du banquier et du croupier.

Ces dispositions, de même que toutes celles imposées par le ministre dans l'arrêté doivent être affichées à l'entrée et à l'intérieur des salles de jeux.

Il doit en être de même du tarif des prélèvements

opérés au profit de l'établissement sur les opérations de jeux pour prix de son hospitalité.

Ces prélèvements ne peuvent en aucun cas excéder 10 0/0 (1), toutefois pour les banques inférieures à cinquante francs, le prélèvement pourra s'élever jusqu'à cinq francs.

Au baccara chemin de fer le tarif maximum est le suivant (2) :

5 francs tous les deux coups de gain au-dessous de 100 francs.

5 francs tous les coups de gains de 100 à 195 francs.

10 francs tous les coups de gain de 200 à 295 francs.

La réglementation, on le voit, est très serrée. Suffira-t-elle pour implanter la loyauté et la régularité dans le domaine des jeux publics ? En raison même de la mentalité de ceux qui vivent du jeu et de la foule bigarrée qui en fréquente les temples il est toujours à craindre que tous les moyens ne soient mis en œuvre pour éluder les prescriptions administratives. Seul, un contrôle sévère permet d'espérer qu'elles ne demeureront pas lettre morte.

(1) Le produit de cette dîme est lui-même grevé d'un prélèvement de 15 0/0 au profit de l'État, sans compter la part que la commune s'est adjugée par le cahier des charges.

(2) Dans un but de simplification les mises doivent être des multiples de 5 avec minimum de 5 francs.

TITRE III

LE PRÉLÈVEMENT SUR LE PRODUIT DES JEUX

CHAPITRE I^{er}

SYSTÈME DU PRÉLÈVEMENT DIRECT ET SYSTÈME DU FORFAIT.

L'intérêt des stations balnéaires, thermales et climatiques a été le pivot autour duquel ont tourné les discussions à la Chambre des Députés et au Sénat. Aux promesses alléchantes pour les régions intéressées, le législateur a tenu à ajouter quelques recettes au profit de l'État.

En dehors des avantages que les communes se réserveront dans le cahier des charges, un prélèvement de 15 0/0 sera opéré par le trésor au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques.

La loi du 15 juillet 1907 n'a fait que décalquer le système qui est appliqué par la loi du 2 juin 1891 sur le pari mutuel.

La fixation du taux du prélèvement, la façon dont il

devait être pratiqué a fait l'objet de discussions très vives.

La Commission de la Chambre des Députés prévoyait, dans sa proposition appuyée par le gouvernement, un prélèvement de 15 pour 100 au maximum et admettait le remplacement du prélèvement par un forfait annuel fixé par l'administration des finances et perçu par elle au début de la saison.

Le taux de 10 pour 100 fut considéré comme manifestement insuffisant, et l'on vit certains parlementaires réclamer 20 et même 25 pour 100.

Le législateur s'arrêta définitivement au chiffre de 15 pour 100. Mais ce taux ne constituait plus un minimum que l'administration était libre de ne pas atteindre ; ce taux constituait *un taux fixe et invariable* à prélever indistinctement sur les recettes des établissements quels qu'ils soient.

En exigeant que le taux fut fixe et invariable le législateur faisait disparaître la possibilité de l'abonnement forfaitaire prévu dans la proposition de M. Marcel Régnier.

Le législateur a de cette manière supprimé les marchandages possibles qui eussent été pénibles pour le gouvernement et qui n'auraient pas manqué de provoquer des désagréments nombreux.

Cette mesure est excellente à un autre point de vue. Sans doute, le prélèvement direct est incommode ; mais son inconvénient même oblige l'administration à surveiller les maisons de jeux de très près.

D'ailleurs, ainsi que l'a fait judicieusement observer au Sénat le commissaire du gouvernement, s'il n'est pas possible en matière de perception indirecte d'éviter complètement la fraude, il est possible cependant — et la réglementation élaborée par l'administration le prouve — de mettre en œuvre un système qui réduise les fraudes au minimum.

L'établissement du forfait, à moins de recourir à un empirisme grossier, se ferait-il sans difficultés ?

M. Jules Legrand avait proposé d'établir le forfait en conformité de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. Mais cette proposition supposait une classification préalable des divers établissements en catégories ayant pour base la loi sur les patentes. Le gouvernement a promis de tenter cette classification. De toute façon, ce système de forfait était pour l'instant inapplicable.

En établissant le forfait à l'aide d'une autre méthode, le prélèvement n'aurait jamais atteint véritablement 15 pour 100. Les gains des maisons de jeux n'ont pu être estimés jusqu'à présent d'une manière sérieuse, et le déchet eut été important.

Au point de vue financier, le résultat est le même.

Mais au point de vue de la loyauté des jeux et de la marche régulière des établissements, il y a le plus grand intérêt à ce que le système du prélèvement direct, qui oblige l'État à veiller au grain, soit maintenu.

CHAPITRE II

CONTRÔLE ET PERCEPTION DU PRÉLÈVEMENT.

§ 1^{er}. — Sur quelles sommes s'opère le prélèvement.

La loi du 15 juin 1907 veut qu'un prélèvement de 15 pour 100 soit effectué « sur le produit brut des jeux ». Le décret du 21 juin 1907, issu de la collaboration des Ministères de l'Intérieur et des Finances, a précisé les intentions du législateur en déterminant ce qu'il faut entendre par produit brut dans les divers jeux autorisés.

Il faut distinguer en effet suivant qu'il s'agit des jeux de cartes ou du jeu des petits-chevaux.

Dans toute partie de baccara ou d'écarté, le cercle ou le casino prélève à *son profit*, sur le montant des banques ou des enjeux, un tant pour cent, dont la quotité, qui ne peut dépasser 10 pour 100, est fixée par l'arrêté ministériel d'autorisation (1).

C'est sur ce prélèvement, versé immédiatement dans la cagnotte, que l'État opère à son tour une retenue de

(1) Voir *suprà*, page 437. Loi du 15 juin 1907, art. 2, § 2 *in fine*.

15 pour 100 au profit des œuvres d'assistance, d'hygiène et d'utilité publiques.

Pour le jeu des petits-chevaux, un système différent a dû forcément être adopté. Le produit brut, sur lequel s'opère le prélèvement de 15 pour 100, consiste dans la différence entre les mises des joueurs et les sommes payées aux gagnants, ou, ce qui revient au même, dans la différence entre le montant de l'avance mise au commencement ou au cours de chaque séance, à la disposition de la caisse de chaque table de jeu et l'encaisse à la fin de chaque séance. Dans le cas où le montant de l'encaisse finale est inférieur au montant de l'avance, la perte est portée en déduction des bénéfices des jours précédents ou suivants.

Nous allons examiner maintenant, le mécanisme adopté par l'administration pour réaliser les sommes qui reviennent à l'État. Ce mécanisme répond à deux idées : empêcher les fraudes tout en n'incommodant pas le joueur, par une paperasserie excessive ou un contrôle tâillon.

§ 2. — Mécanisme du prélèvement.

A) *Baccara et écarté.*

Pour opérer le prélèvement, le point important est de connaître les sommes versées dans la cagnotte dont est munie chaque table de jeu.

Voici le mode de contrôle adopté par le décret du 21 juin 1907 :

« Tout prélèvement opéré pour la cagnotte au jeu de
 « baccara ou d'écarté donne lieu à la délivrance de
 « tickets d'égale somme détachés séance tenante et
 « ostensiblement d'un carnet à souche (1) par un pré-
 « posé du cercle ou du casino, qui en proclame en
 « même temps le montant à haute voix. Ces tickets
 « sont frappés en outre d'un timbre portant le numéro
 « de la table, la date et le numéro de la séance ; ils sont
 « après leur délivrance laissés quelques instants sur
 « la table de jeu, de manière que le public puisse les
 « contrôler. »

« Les carnets de tickets, imprimés par l'imprimerie
 « nationale, sont pris en charge par les représentants
 « de l'administration des finances et livrés contre reçu
 « et suivant les besoins du service au comité de direc-
 « tion des casinos ou des cercles, qui en remboursent
 « le prix au fur et à mesure qu'ils sont épuisés, les
 « carnets ne comprenant plus que les souches sont res-
 « titués au représentant de l'administration des finances,
 « il en est de même de ceux non encore commencés ou
 « non terminés à la fin de la saison. »

Il résulte de ces dispositions que toute souche n'ayant

(1) Les tickets à souche sont de trois valeurs différentes : 4 franc, 5 francs et 20 francs. Ils sont imprimés sur un fond de sûreté dont la couleur varie suivant la valeur. Ces tickets sont réunis par carnets de 200.

plus son ticket attaché, représente un prélèvement d'égale valeur entré dans la cagnotte. Par suite, pour connaître le produit total des cagnottes, il suffit de totaliser les souches dont les tickets ont été détachés. Quant à ces tickets détachés et oblitérés par le timbre portant la date et les numéros de table et de séance, ils n'ont plus de valeur et peuvent être détruits ou abandonnés au public.

Pour faciliter le contrôle chaque table comporte un numéro d'ordre, qu'elle doit conserver pendant toute la saison. Les carnets de tickets remis aux cercles ou aux casinos doivent rester affectés à des tables déterminées, ils portent ostensiblement le numéro de cette table sur la couverture.

Indépendamment du contrôle, assuré d'une manière en quelque sorte automatique au moyen des tickets, le casino ou le cercle doit tenir un carnet de contrôle (1) où sont inscrits les résultats des jeux. Ces résultats sont détaillés par table et par séance. En général il y a par jour deux séances : ces séances sont désignées sous les numéros 1 et 2.

(1) Ce carnet de contrôle est d'un modèle déterminé par l'administration des finances. Il est en outre coté et paraphé par un représentant de cette administration. Il comprend dans un même alignement, pour une même journée, le compte du produit brut des jeux. A la fin de chaque journée il doit être totalisé, arrêté en toutes lettres et signé par le directeur de l'établissement et par un membre du comité de direction.

B) *Jeu des petits-chevaux.*

Pour le jeu des petits-chevaux et ses variétés, le contrôle au moyen de tickets ne peut être utilisé. D'autres précautions ont été prises, outre les mesures de surveillance spéciales, pour éviter les fraudes dans la mesure du possible.

Au jeu des petits-chevaux il n'y a pas de cagnotte, car il n'y a pas de prélèvement fixe au profit de l'établissement. Ici le tenancier prend part au jeu. Il tient la banque et un numéro lui est spécialement attribué. Ce sont donc les gains du tenancier qui doivent être connus très exactement, c'est-à-dire la différence entre le montant de l'avance mise au commencement de la séance à la disposition de chaque appareil et le montant de l'encaisse à la fin de la séance. Voici les dispositions prises par l'administration :

Le montant de l'avance déposée dans chaque caisse doit être fixé une fois pour toutes au début de la saison et ne pourra ensuite varier d'une séance à l'autre. Il sera affiché en chiffres très apparents dans la salle de jeu. Avant l'ouverture des opérations de jeu, les fonds constituant l'avance sont établis sur la table des petits-chevaux, puis comptés et vérifiés. Dans le cas où il serait nécessaire d'alimenter à nouveau la caisse, au cours de la partie, la nouvelle avance devra être de la même somme.

A la fin de la séance, l'encaisse sera de même publiquement vérifié et compté.

Ces différentes opérations doivent être transcrites au fur et à mesure sur un carnet spécial au service des petits-chevaux, dont les totaux sont reportés, en fin de journée, au carnet de contrôle. Si l'encaisse finale est inférieur au montant de l'avance, la perte est portée en déduction des bénéfices des jours précédents et suivants.

Pour enlever tout prétexte à la fraude il est interdit, pendant toute la durée de la partie, de distraire, sous quelque prétexte que ce soit, aucune somme d'argent de la table de jeu, en dehors de ce qui est payé aux gagnants.

Rappelons en outre qu'ici comme au baccara, le change ne peut s'effectuer qu'à des guichets spécialement affectés à ce service.

§ 3. — Versements au Trésor.

Le percepteur, dans la circonscription duquel se trouve le cercle ou le casino, a seul qualité pour encaisser le prélèvement de 15 pour 100 après en avoir contrôlé la régularité.

Pour ce faire, le percepteur établit un *bordereau* faisant ressortir le prélèvement de 15 pour 100 à verser par l'établissement, en relevant tous les huit jours,

sur le carnet de contrôle le produit brut des jeux qu'il inscrit par journée, pour les jeux de baccara, d'écarté et des petits-chevaux. Il arrête ensuite le bordereau, le signe, le fait signer par l'un des membres du comité de direction et par le directeur (1) du casino qui le conserve pour être produit à l'appui du versement. Le montant du prélèvement ainsi arrêté doit être versé par le casino ou le cercle à la caisse du percepteur qui délivre quittance et conserve le bordereau du versement. Les sommes prélevées sont centralisées à la caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre spécial intitulé : « Produit du prélèvement opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos. »

§ 4. — **Contrôle des agents de l'autorité. — Constatation des fraudes et des irrégularités.**

Il faut à une loi sur les jeux, qui donne forcément prise à la fraude, un contrôle très énergique exercé par des agents habiles et sûrs. Le législateur a chargé l'administration d'organiser ce contrôle et à cet effet, il lui a

(1) Le directeur du cercle ou du casino est tenu de faire parvenir au receveur des finances de l'arrondissement : 1^o au commencement de la saison, le spécimen de sa signature et de celles des membres du comité de direction ; 2^o le 1^{er} et le 16 de chaque mois un relevé récapitulatif en double expédition des prélèvements versés au percepteur pendant la quinzaine qui a pris fin la veille.

confié les pouvoirs les plus étendus. M. Marcel Régnier dans son rapport estime que tous les moyens sont bons pour éviter la fraude :

« Ce prélèvement, dit-il, est d'une perception difficile, il ne faut pas se le dissimuler. L'arrêté d'autorisation devra donc prendre pour son recouvrement toutes les précautions nécessaires. Nulle raison ne peut-être invoquée, en cette espèce, pour empêcher le fisc de rechercher par tous les moyens les sommes qui seront frappées : c'est le bien des pauvres, c'est prix d'une faveur, le recouvrement doit en être assuré. »

La surveillance *générale* des établissements ressortit au Ministère de l'Intérieur. Les commissaires spéciaux et les commissaires de police sont chargés de constater les fraudes et les irrégularités de toute nature.

Il appartient aux agents du Ministère des Finances de procéder à de fréquentes vérifications des livres et de la comptabilité de l'établissement et de rechercher *spécialement* si au cours des prélèvements opérés, le Trésor n'a pas été frustré.

En cette matière la surveillance est exercée par les commissaires de police concurremment avec les percepteurs et receveurs particuliers des finances.

Autant que possible chaque station est surveillée par un commissaire municipal ou par un commissaire spécial. Lorsqu'il n'existe pas de commissaire spécial dans le département et lorsque la station est elle-même

dépourvue de commissaire de police municipal, la mission de surveiller les jeux est confiée à des commissaires des localités voisines, après entente avec les maires de ces dernières. Il va sans dire que les commissaires ainsi délégués, ne peuvent instrumenter comme officiers de police judiciaire, puisqu'ils opèrent en dehors de leur ressort. Ils ne peuvent servir que comme agents de contrôle ou de renseignements.

Ajoutons que le contrôle est exercé au second degré par les commissaires et inspecteurs de la brigade des jeux qui est rattachée à la direction de la Sûreté générale au Ministère de l'Intérieur.

Indépendamment de la vérification qu'il effectue tous les huit jours au siège du cercle ou du casino, pour l'établissement du bordereau de versement, le percepteur a un droit de contrôle très étendu.

Il peut à toute époque, se faire représenter, s'il le juge utile, la comptabilité intégrale du cercle ou du casino qui doit être établie dans les conditions indiquées par le Code de commerce, et vérifier lui-même le montant de la cagnotte. Le jeu des petits-chevaux doit faire l'objet d'une surveillance particulière, les fraudes étant plus à redouter là qu'ailleurs. Le percepteur doit le plus souvent possible vérifier le contenu de la caisse, au moment même où la séance de jeu prend fin. Par des visites inopinées il s'assurera que le carnet de contrôle est régulièrement tenu et arrêté chaque jour.

Toute irrégularité relevé par le percepteur doit-être constatée par un procès-verbal administratif adressé au ministre des Finances.

Le receveur particulier des finances est tenu, en outre, de faire dans la dernière quinzaine de la saison, une vérification générale au siège du casino ou du cercle, sans préjudice des autres vérifications qu'il aura cru devoir effectuer au cours de la saison.

Le libre exercice du contrôle par les agents de l'autorité est en pratique rigoureusement sanctionné, même au point de vue administratif :

L'autorisation des jeux a été suspendu, au cours de la dernière saison, dans divers établissements, notamment au cercle des étrangers à Vichy, dont les directeurs avaient cru pouvoirs adopter une attitude incorrecte vis-à-vis des fonctionnaires chargés de la vérification des recettes.

CHAPITRE III

DESTINATION ET RÉPARTITION DES SOMMES PROVENANT DU PRÉLÈVEMENT.

Après imputation des frais d'administration, de contrôle et de perception nécessités par la mise en application de la loi du 15 juin 1907, le reliquat des prélèvement est exclusivement destiné à des « œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques ».

Cette formule assez vague dans sa généralité a été adoptée parce qu'elle mettait d'accord, sans les satisfaire, les auteurs d'amendements et les nombreux députés qui patronnent une œuvre rentrant par définition dans le cadre prévu par la loi.

De vibrants discours au cours des débats à la Chambre furent prononcés dans le but de faire distribuer des subventions à des œuvres toutes très intéressantes. Mais leur multiplicité interdisait l'espoir d'être utile à une seule d'entre elles.

MM. Fernand David, Le Bail et plusieurs de leurs collègues avaient, par avance, utilisé les fonds jusqu'au dernier centime. Ils demandaient que les sommes recueillies fussent réparties de la manière suivante :

Un quart serait porté à un compte spécial du Trésor, jusqu'à ce qu'une loi ait établi les conditions de création et de fonctionnement des caisses de réassurances pour les sociétés d'assurances mutuelles agricoles constituées aux termes de la loi du 5 juillet 1900.

Un quart irait aux sociétés ouvrières de production et de crédit et aux institutions de crédit mutuel.

Un quart aux œuvres de prévoyance et de crédit maritime.

Un dernier quart enfin aux hôpitaux.

D'après les renseignements fournis par le ministre de l'Intérieur le prélèvement doit porter sur une recette globale de 26 millions soit au taux de 15 pour 100, 4 millions (1) environ à faire entrer dans les caisses de l'État.

N'était-ce pas une somme bien maigre pour réaliser des œuvres de pareille envergure ? Ne risquait-on pas d'autre part de transformer ces quatre millions en poussière si on voulait les distribuer sans grande circonspection à tous les demandeurs ?

Mais alors à quel arbitre fallait-il confier la répartition ?

(1) De l'avis des intéressés l'année 1907 a été peu profitable pour l'industrie saisonnière. Pour la seule saison d'été, le chiffre des recettes brutes des cagnottes a été cependant de 13,914,938 fr. 94 se répartissant ainsi : baccara et écarté 9,734,831 fr. 95 ; petits-chevaux 4,180,106 fr. 99 ; soit au profit de l'État un prélèvement de 2 millions 087,240 fr. 83. Il est probable que les prélèvements opérés au cours de la saison d'hiver doubleront largement cette somme.

M. Fernand David s'indignait à l'idée de voir la répartition faite par des fonctionnaires, car, disait-il, il importe qu'on ne puisse pas « sous le couvert d'assistance ou d'hygiène publique — le mot est vaste — comme la chose elle-même — subventionner des œuvres à caractère politique pour encourager ses partisans et décourager ses adversaires ».

Le gouvernement, afin de faire taire ses appréhensions, proposa, et la proposition fut acceptée, de confier le soin de régler l'emploi des sommes provenant du prélèvement à une Commission spéciale qui comprendrait un certain nombre de parlementaires.

Il s'agissait en somme de créer une Commission analogue à celle qui fonctionne pour la répartition du pari mutuel et qui comprend elle aussi plusieurs membres du Parlement.

Cette Commission qui a été instituée par un décret du 15 juin 1907 a été modifiée dans sa composition par le décret du 5 juillet suivant.

Elle est présidée par le ministre de l'Intérieur et comprend un vice-président, huit membres du Parlement, les quatre présidents de section du Conseil supérieur de l'Assistance publique, le directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, un membre du Conseil supérieur d'hygiène, le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, le directeur du Contrôle et de la Comptabilité au Ministère de l'Intérieur, un inspecteur général des services administratifs et les représentants

des ministres des Finances, de l'Agriculture et du Travail.

La Commission a la charge non seulement de répartir les sommes provenant du prélèvement, mais encore de les administrer.

Après la répartition, les bénéficiaires en reçoivent le paiement d'après les états de répartition produits à la Caisse des Dépôts et Consignations par le président de la Commission ou à son défaut par le vice-président (1).

Quels sont les œuvres ou les établissements d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques qui pourront être appelés à participer au prélèvement ?

Les dispositions de la loi sont générales. Elles n'indiquent qu'une tendance. Il appartenait à la Commission d'établir sa jurisprudence et de déterminer les conditions auxquelles les œuvres ou les établissements doivent obéir pour bénéficier d'une subvention sur les sommes provenant du prélèvement et d'indiquer le caractère qu'elle entendait donner à la subvention accordée.

La Commission a ouvert ses séances au lendemain de sa formation et dans le silence des textes, elle a pris soin d'élucider divers points qui constituent autant de barrières destinées à arrêter les avalanches de requêtes.

1^o Elle a commencé par décider que les subventions auraient un caractère extraordinaire, c'est-à-dire

(1) Décret du 24 juin 1907, article 13.

qu'elles ne seraient pas périodiques. Cette décision a été dictée par le souci d'empêcher les fonds provenant du prélèvement de se transformer en fonds de dotation, ce qui ne manquerait pas de se produire si les subventions étaient ordinaires, c'est-à-dire annuelles et fixes. Cette dernière conception irait d'ailleurs à l'encontre de la loi, car la Commission doit répartir ce qui ne serait plus lorsque les fonds rapidement absorbés par les subventions annuelles seraient transformés, en fait, en fonds de dotation.

2° La Commission a décidé ensuite que les subventions s'appliqueraient aux projets de création ou d'extension pour lesquels aucun autre fonds de subvention n'est spécialisé.

Ainsi donc, les demandes relatives à des objets exécutés ne sauraient être accueillies. Ce sont des initiatives nouvelles qu'il faut encourager et non pas aider à combler les déficits financiers d'une œuvre qui a fait montre d'imprévoyance.

Quant aux œuvres susceptibles de recevoir sur des fonds déjà spécialisés (tels que hôpitaux ou hospices qui touchent pour leurs constructions ou pour leurs agrandissements sur les fonds du pari mutuel), elles ne pourront s'adresser à la Commission de répartition qu'autant que l'objet de leur demande sera différent de celui en vue duquel existent les fonds déjà spécialisés (1).

(1) En ce qui concerne par exemple les hôpitaux, la Commission

3° Aucun prélèvement ne peut être distribué à une œuvre ou à une collectivité, si les parties requérantes ne participent pas au préalable aux voies et moyens de création ou de fonctionnement. Il ne faut, en aucune manière, que l'aide accordée annihile l'esprit d'initiative et d'effort.

4° Les établissements ne pourront être subventionnés que s'ils offrent les garanties nécessaires, pour assurer la conservation et l'affectation des immeubles construits ou agrandis à l'aide de subventions. Cette décision n'a d'intérêt que pour les œuvres simplement déclarées (1). La question ne se pose pas en effet pour les établissements publics reconnus d'utilité publique ou même approuvés.

5° Enfin la Commission a cru nécessaire de déclarer que les demandes formées par l'État ne seraient pas recevables.

Telles sont les conditions exigées pour que la Commission se décide à prendre une requête en considération.

Cette réglementation secondaire fait preuve d'une équitable logique. Ses dispositions sont en outre suffisamment souples pour permettre à la Commission de gratifier toutes les œuvres qu'elle jugera vraiment utiles, sans risquer d'annihiler l'initiative et l'effort privés.

pourrait intervenir en dehors des constructions, pour la « mise en train » des services.

(1) Loi du 4^{er} juillet 1901.

TITRE IV

SANCTIONS DE LA RÉGLEMENTATION ÉTABLIE

La réglementation imposée au jeu public est, comme on a pu le constater, extrêmement étroite.

Sous peine de sanctions sévères, l'exploitation des jeux doit se plier :

1° Aux exigences de la loi.

2° Aux mesures prises par le décret du 21 juin 1907, notamment en ce qui concerne le mode de perception et de contrôle du prélèvement par le Trésor sur le produit des jeux.

3° Aux conditions du cahier des charges.

4° Aux nombreuses clauses de l'arrêté ministériel d'autorisation.

Les sanctions peuvent être administratives ou judiciaires.

En principe, elles interviennent isolément. Mais dans la pratique, la sanction administrative accompagnera presque toujours une condamnation prononcée par les tribunaux.

L'article 15 du décret du 21 juin 1907 indique que

les procès-verbaux constatant une fraude ou une irrégularité doivent être transmis aux autorités compétentes, « lesquelles sont en réalité et au point de vue des différentes répressions à la fois judiciaires et administratives » (1).

(1) Jugement du tribunal correctionnel de Montreuil, 28 novembre 1907. *Gazette des Tribunaux*, n° 24-845, 4^{er} décembre 1907.

CHAPITRE I^{er}

SANCTIONS ADMINISTRATIVES.

§ 1^{er}. — Révocation de l'autorisation.

Les pouvoirs confiés à l'administration ne le cèdent pas en puissance à ceux qui sont donnés à l'autorité judiciaire.

Le ministre de l'Intérieur peut révoquer les autorisations accordées, c'est-à-dire anéantir d'un trait de plume toute une entreprise, au sort de laquelle se trouvent liés souvent des intérêts considérables. Il est vrai que cette révocation n'est possible que dans les deux cas suivants :

1^o En cas d'inobservation du cahier des charges.

2^o En cas d'inobservation des clauses de l'arrêté ministériel d'autorisation.

Mais cette restriction n'a qu'une importance très relative.

L'administration supérieure est en droit d'exiger et de faire figurer comme clauses de l'arrêté ministériel toutes les conditions qu'elle juge nécessaire au bon fonctionnement des jeux.

C'est ainsi que dans les arrêtés d'autorisation, elle introduira les dispositions importantes du décret du 21 juin 1907, en même temps que d'autres secondaires laissées à son entière discrétion et que dans le cas d'inobservation de l'une de ces dispositions, même infime, la révocation peut être prononcée.

Au cours de la saison d'été de 1907, l'administration s'est vue dans l'obligation de faire des exemples.

L'autorisation accordée au casino de Bagnoles de l'Orne (1), a été révoquée parce que cet établissement ne faisait pas détacher des carnets à souches les tickets indiquant le montant du prélèvement et que l'emploi des jetons continuait à être pratiqué.

La révocation est une mesure très grave puisqu'elle peut amener la ruine du titulaire de l'autorisation, en enlevant à son établissement une grosse partie de sa valeur.

Cette mesure ne doit intervenir, en conséquence, que dans des circonstances particulièrement importantes, lorsque par exemple différents avertissements de l'administration sont demeurés lettre-morte.

L'administration, pour graduer ses pénalités, a adopté une sanction déjà appliquée autrefois : il s'agit de la *suspension temporaire* qui est employée dans les cas

(1) L'autorisation dont il s'agit, ainsi que d'ailleurs toutes celles qui ont été accordées en 1907, n'était qu'une autorisation provisoire, la loi alors récente n'ayant pu être intégralement appliquée. L'énergique sanction prise par le ministre de l'Intérieur indique dès maintenant la voie que compte suivre l'administration.

moins graves et à titre d'avertissement. La suspension temporaire n'est pas prévue par la loi, mais en partant de l'adage « qui peut le plus peut le moins » l'administration a cherché le moyen, en établissant une échelle de peines, de rendre ses sanctions moins rigides et de les proportionner à la gravité du cas.

C'est ainsi que la suspension temporaire a été prononcée à l'égard d'établissements qui cherchaient à entraver le libre exercice du contrôle par les agents de l'autorité ou encore dans les cas où toute la déférence due aux représentants du pouvoir central n'avait pas été observée.

§ 2. — Le recours possible contre la révocation.

L'arrêté ministériel qui prononce la révocation des autorisations doit être motivé. Cela résulte non d'une disposition formelle de la loi, mais de son esprit. La révocation n'est plus ici l'exercice d'un droit de puissance publique discrétionnaire, puisque cette révocation ne peut intervenir que dans les deux cas déterminés par la loi.

C'est là une garantie sérieuse contre les excès possibles de l'arbitraire, car si les motifs invoqués dans l'arrêté de révocation sont autres que ceux qui sont prévus par le législateur, le pourvoi devant le Conseil d'État peut être introduit.

M. Léon Berthet proposait à la Chambre des Députés d'enlever tout recours aux tenanciers des cercles et des casinos dans la crainte, disait-il, que ce recours qui n'est cependant que l'application pure et simple du droit commun, ne constitue en faveur des tenanciers un droit acquis à une indemnité, dont ils pourraient se prévaloir le jour où les pouvoirs publics tenteraient la réalisation du monopole des jeux au profit de l'État.

Cette proposition aurait eu pour résultat de placer cette catégorie d'industriels en dehors du droit commun, en leur enlevant toute possibilité de défendre les droits qu'ils tiennent de la loi.

Ces droits ils leur sont acquis, mais ils ne peuvent être autres que ceux que la loi leur attribue : c'est-à-dire temporaires, révocables sous certaines conditions et tombant d'eux-mêmes en cas d'abrogation de la loi.

Enlever la garantie du recours ordinaire, alors que la loi spécifie les cas de révocation eut été, à notre avis, un non sens juridique.

M. Jules Legrand a d'ailleurs démontré la nécessité pratique de mettre les directeurs des casinos ou des cercles à l'abri d'une éviction insuffisamment justifiée :

« Si vous ne donnez, dit-il, aucune espèce de recours,
« si une révocation arbitraire d'autorisation peut sur-
« venir en toute saison, alors que les dépenses sont
« engagées, vous n'aurez pas de directeurs sérieux.
« Vous trouverez certainement des tenanciers qui
« accepteront n'importe quelles conditions, pour pou-

« voir faire en quelques semaines une râfle sur la
« cagnotte ; mais des directeurs sérieux, si vous ne
« leur réservez aucun recours contre l'arbitraire, vous
« n'en trouverez pas. »

De quel recours s'agit-il en l'espèce ?

Il ne peut être question que d'un recours pour violation de la loi et d'un droit acquis qui sera intenté dans la forme des recours pour excès de pouvoir.

§ 3. — **Révocation intervenant sur la demande des municipalités en cas d'inobservation du cahier des charges.**

En général le ministre de l'Intérieur prononce la révocation des autorisations de son propre mouvement, soit que l'exploitant du cercle ou du casino ait violé les clauses de l'arrêté ministériel, soit qu'il n'ait pas respecté les conditions du cahier des charges.

Toutefois l'administration municipale, en cas d'inaction de l'administration supérieure, peut avoir intérêt à exiger une sanction ; non seulement si elle se juge lésée par un tenancier qui n'exécute pas les engagements conclus, mais encore *si les clauses de l'arrêté ministériel ne sont pas respectées*. Il y a un intérêt évident pour la commune, pour des raisons d'ordre et de bonne renommée, à ce que l'établissement de jeux, qui doit attirer la clientèle, soit administré correctement.

La loi sauvegarde pleinement les droits et les intérêts de l'administration municipale.

Dans le cas en effet où le tenancier n'observerait pas les conditions *du cahier des charges* ou *les clauses de l'arrêté ministériel*, le Conseil municipal peut solliciter du ministre de l'Intérieur la révocation. Le ministre doit statuer dans un délai d'un mois. « En cas de refus, de celui-ci, le Conseil municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'État. »

Que signifient les expressions « en cas de refus de statuer » ?

Une décision du ministre quelle qu'elle soit, suffit-elle pour empêcher le pourvoi ? Ou bien la décision par laquelle le ministre rejetterait les prétentions d'une municipalité est-elle susceptible d'un recours ?

C'est dans ce dernier sens, à notre avis, qu'il faut interpréter la disposition de la loi. L'administration municipale possède ainsi une sorte de droit d'appel de la décision ministérielle devant le Conseil d'État. Cette manière de voir est corroborée par les discussions parlementaires. Le président de la commission en commentant le paragraphe 4 de l'article 2 issu d'un amendement de M. Noulens s'exprime ainsi : « L'amendement « de M. Noulens donne le droit au Conseil municipal « de solliciter la révocation et il accorde à ce même « Conseil municipal, dans le cas où le ministre refuse- « rait de faire droit à sa demande, *un droit de recours* « devant le Conseil d'État. »

Le Conseil d'État, saisi par la municipalité, se substituera à l'autorité ministérielle et déclarera, le cas échéant, qu'il y a lieu à révocation.

Ce recours devant le Conseil d'État, cet appel de la décision ministérielle en cas d'inobservation des conditions du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel ne nous paraît en harmonie avec les principes de notre droit public.

Le cahier des charges, tout d'abord, est un contrat intervenu entre un particulier et la commune, personne morale, qui a fait en l'espèce un acte de gestion.

Ce sont donc les tribunaux ordinaires qui devraient normalement connaître des litiges nés à cette occasion.

Sans doute, le législateur de 1907 a-t-il voulu faire profiter les communes de la justice administrative plus rapide, moins coûteuse, en même temps que suspendre au-dessus de la tête des tenanciers la révocation possible, comme un argument comminatoire qui les incitera à ne pas chicaner outre mesure sur les dispositions du contrat qui les lie.

En second lieu, le refus de révoquer exprès ou tacite opposé à requête des municipalités constitue un acte de puissance publique, et comme tel, cet acte devrait être *annulable, mais non réformable* par le Conseil d'État.

Cependant, contrairement à tous les principes admis, la loi de 1907 reconnaît à cette juridiction le pouvoir de réformer l'acte de puissance publique en accueillant le recours du Conseil municipal.

Dans les deux cas envisagés par la loi, le Conseil d'État statuera au contentieux. L'appréciation des motifs mis en avant par le Conseil municipal nécessitera l'examen de la cause au fond.

Le législateur a voulu garantir ainsi les communes contre une excessive mansuétude de l'administration supérieure.

Si le ministre de l'Intérieur, déclare la loi, « *peut* » révoquer les autorisations dans les deux cas limitativement énumérés sans être obligé de le faire, sa clémence ne pourra s'exercer au détriment des communes, puisque le Conseil municipal, pour sauvegarder ses droits et ses intérêts, est à même de se passer de son concours.

CHAPITRE II

SANCTIONS JUDICIAIRES. — INFRACTIONS ET PÉNALITÉS.

§ 1^{er}. — Application des peines édictées par l'article 410 du Code pénal, § 1 et 2.

Les infractions aux dispositions de la loi du 15 juin 1907 sont poursuivies contre le directeur du cercle et du casino et contre les membres du comité de direction (1).

Les peines sont personnelles, non collectives. Elles doivent se proportionner à la part de culpabilité de chacun des prévenus. Le tribunal devra, en conséquence, prononcer autant de peines qu'il y a de prévenus déclarés responsables (2).

Examinons tout d'abord de quelles peines ils sont susceptibles d'être frappés ; nous chercherons ensuite à préciser les délits qui les rendent applicables.

(1) Nous savons que le Conseil d'administration, s'il s'agit d'une société financière exploitante ou d'une association, ne peut être englobé dans les poursuites.

(2) Arrêt de la cour d'appel de Douai du 5 février 1908. Casino de Paris-Plage.

Les pénalités sont celles qui sont « édictées par les deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code pénal » contre les administrateurs, préposés, agents ou tous ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard.

En cas de délit, le directeur et les membres du comité de direction peuvent être condamnés :

1° A un emprisonnement de deux mois-au moins et de six mois au plus et une amende de 100 à 6,000 francs.

2° Les coupables pourront facultativement, à compter du jour où ils auront subi leur peine, être interdits en tout ou en partie pendant cinq ans au moins et dix ans au plus des droits civiques, civils et de famille (1).

L'application des peines de l'article du Code pénal en cas d'infraction à la loi du 15 juin 1907 doit-elle entraîner la radiation du délinquant des listes électorales ?

Le décret organique du 2 février 1852 dans son article 15 § 11 spécifie que : « Ne doivent pas être « inscrits sur les listes électorales ceux qui auront été « déclarés coupables des délits prévus par l'article 410 « du Code pénal. »

Nous estimons, et le ministre de la Justice s'est prononcé dans ce sens, que les condamnés pour infraction à la loi de 1907 doivent continuer à être inscrits sur les listes électorales.

(1) Article 42 du Code pénal.

La loi de 1907 a en effet précisé les éléments d'un *délit nouveau* et à renvoyé, *pour les pénalités seulement*, à l'article 410 du Code pénal. Dès lors les prévenus poursuivis par application de 1907 ne sont pas condamnés pour des délits prévus par l'article 410, mais simplement *réprimés* par ce dernier texte.

Les incapacités sont, d'ailleurs, de droit strict et toute déchéance doit être prononcée ; or le décret de 1852 ne prescrit l'exclusion des listes électorales que des condamnés déclarés coupables des délits prévus par l'article 410.

Dira-t-on que cet article prévoit dans son deuxième paragraphe que les coupables pourront être interdits, pendant cinq à dix années, des droits mentionnés en l'article 42 du Code pénal, et que si les infractions à la loi du 15 juin 1907 encourent cette incapacité exceptionnelle, les condamnés doivent tomber également sous l'application de l'article 15 § 11 du décret de 1852 ?

Encore faut-il remarquer qu'à cet égard le tribunal correctionnel est appelé à se prononcer spécialement et à interdire en tout ou en partie l'exercice des droits civiques, civils et de famille, tandis que l'application du décret de 1852 est impersonnelle, automatique, absolue.

En l'absence d'un texte précis et pour les raisons exposées plus haut nous concluons au maintien des condamnés pour infraction à la loi de 1907, sur les listes électorales.

Il est d'ailleurs plus que probable que le législateur, lorsqu'il a réglementé les jeux n'a pas voulu attacher à sa réglementation une sanction aussi redoutable.

N'a-t-il pas d'ailleurs pris le soin d'écarter les sévères pénalités prévues dans le troisième paragraphe de l'article 410 du Code pénal qui est inapplicable aux infractions à la loi de 1907 ?

Ce paragraphe édicte une pénalité complémentaire :

La confiscation de tous les fonds ou effets trouvés exposés au jeu, des meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux, ainsi que, d'autre part de tous les meubles et effets, mobiliers dont les locaux sont garnis ou décorés. Cette confiscation est obligatoirement prononcée, dans tous les cas par le juge, lorsqu'une condamnation est encourue pour tenue de maison de jeux librement ouverte au public.

Pourquoi cette disposition n'a-t-elle pas été maintenue pour les infractions à la loi de 1907 ?

M. de Castelnau, qui est le promoteur de la suppression de cette pénalité complémentaire, s'est chargé de nous l'expliquer dans son discours à la Chambre des Députés :

« La confiscation, dit-il qui est inéluctable pour
« le juge, je la comprends, je l'approuve quand il
« s'agit d'une maison de jeu clandestine. Mais cette
« pénalité me paraîtrait excessive si vous l'appliquiez
« aux condamnations prononcées à raison de toutes les

« contraventions prévues par la proposition actuelle.
 « Ces cas peuvent être quelquefois très minimes. Un
 « directeur de casino, de cercle peut-être condamné
 « pour n'avoir pas fermé son établissement à l'heure
 « voulue, pour avoir employé un agent qui ne réunirait pas les conditions de personne prévues par la loi,
 « ou encore pour avoir commis une infraction quelconque au fonctionnement des jeux. Il serait excessif
 « d'obliger le tribunal, en cas de condamnation pour
 « une de ces contraventions relativement légères, à
 « appliquer rigoureusement la confiscation complète de
 « tout le matériel. Et c'est cependant ce qui résulte de
 « votre texte. Vous dites que les contraventions aux
 « articles 2, 3, et 4 de la loi et par conséquent aux
 « conditions fixées par l'arrêté d'autorisation seront
 « passibles des peines portées par l'article 410. Or les
 « peines de l'article 410 sont, à part la prison, l'amende
 « et l'interdiction des droits civiques, la confiscation obligatoire dans tous les cas. Il me semble que l'article 3,
 « devrait se borner à édicter contre les infractions aux
 « articles 2, 3 et 4 les pénalités portées aux deux premiers paragraphes de l'article 410, c'est-à-dire l'emprisonnement, l'amende et l'interdiction des droits
 « civiques, en laissant entièrement de côté la nécessité
 « pour le tribunal de prononcer la confiscation.

« Je propose donc de borner l'application des pénalités
 « de l'article 410 à celles qui sont édictées dans les deux
 « premiers paragraphes. — Pourquoi ? — Parce qu'il

« n'y a aucune espèce de proportion entre les conventions que vous prévoyez et les peines portées « par tout l'ensemble de l'article 410 (1). »

Donc les seules pénalités, applicables en cas d'infraction à la loi de 1907, sont la prison, l'amende et facultativement l'interdiction des droits civiques, civils et de famille.

Ajoutons que le juge peut appliquer l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes et graduer ainsi, suivant les cas, les pénalités (2).

§ 2. — Infraction tombant sous le coup des pénalités prévues par l'article 410 du Code pénal § 1 et 2.

Examinons maintenant dans quels cas il y a lieu à l'application des pénalités prévue par la loi du 13 juin 1907, qui sont celles de l'article 410 du Code pénal § 1 et 2.

Tout d'abord l'article 5, cela va sans dire, s'applique aux infractions aux articles 2, 3 et 4 de la loi, c'est-à-dire aux prescriptions qui sont relatives à l'arrêté d'autorisation ainsi qu'à ses clauses et conditions ; à celles qui visent le directeur, le comité de direction et les

(1) Chambre des Députés : Séance du 19 mars 1907, page 689.

(2) Jugement du tribunal correctionnel de Montreuil, 28 novembre 1907. *Gazette des Tribunaux*, n° 24.845, 1^{er} décembre 1907.

employés, enfin à celles qui ont trait au taux du prélèvement sur le produit des jeux.

Les infractions ainsi précisées constituent des délits de la compétence du tribunal correctionnel.

Quid ? en ce qui concerne les infractions aux dispositions du décret du 21 juin 1907 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation de jeux et au mode de perception du prélèvement de 15 pour 100 ?

Sans doute, dans les arrêtés ministériels d'autorisation l'administration prendra le soin de faire figurer toutes les dispositions contenues dans ce décret et concernant spécialement la procédure exigée pour assurer la sincérité des encaissements et des prélèvements à effectuer. De cette manière les dispositions du décret seront sanctionnées par les pénalités de l'article 5.

La question n'en reste pas moins intéressante au point de vue juridique. Elle a été tranchée par le tribunal correctionnel de Montreuil-sur-Mer à l'occasion d'irrégularités commises dans le fonctionnement des jeux (omission de faire porter à chaque table de baccara un numéro d'ordre, omission de faire figurer la recette sur le livre de caisse, défaut du timbrage des tickets de contrôle détachés du registre à souche, etc.), c'est-à-dire de manquements aux prescriptions du décret du 21 juin 1907. Les prévenus soutenaient que pour les irrégularités (1) aucune sanction pénale n'avait été

(1) Rappelons ici que les prévenus n'étaient détenteurs que d'une

prévue ni par la loi, ni par le décret, et que la seule peine qui put être infligée dans ce cas ne pouvait émaner que de l'autorité administrative.

Le tribunal a rejeté cette manière de voir :

« Attendu, dit-il, que les prévenus soutiennent, que
« pour les irrégularités aucune sanction pénale n'a été
« prévue, ni par la loi, ni par le décret qui l'a suivie,
« et que la seule peine, qui puisse leur être infligée
« ne peut émaner que de l'autorité administrative.

« Attendu que cette prétention est inexacte ; qu'en
« effet la loi elle-même, dans son article 2 § 2, indique
« que l'arrêté d'autorisation détermine le fonctionne-
« ment des jeux, et que l'article 5 comprend toutes les
« infractions aux dispositions de cette loi, par consé-
« quent celles relatives au fonctionnement ; que le décret
« du 21 juin 1907 ne fait que réglementer le mode de
« fonctionnement prévu par la loi, et qu'il n'y avait
« point lieu d'y insérer des peines pour les irrégulari-
« tés, puisque celles-ci étaient prévues par la loi elle-
« même dans son article 2 § 2.

« Qu'il suffit, pour se convaincre de ce qui précède,
« de se reporter au compte-rendu des débats qui se
« sont produits à la Chambre des Députés dans la
« séance du 18 mars 1907 (*Journal officiel* du

autorisation provisoire et qu'ainsi les prescriptions du décret du 21 juin 1907 n'avaient pu être intercalées dans les conditions imposées aux directeurs et aux membres du comité. Les prévenus avaient violé les dispositions du décret mais non les clauses d'un arrêté ministériel.

« 19 mars 1907, page 689) où il a été décidé sur l'intervention de M. de Castelnau, que l'article 410 du Code pénal ne serait applicable pour cette loi sur les jeux, que dans ses deux premiers paragraphes ; qu'on y voit l'intention bien manifeste du législateur de faire de ces infractions au mode de fonctionnement des jeux, des délits spéciaux soumis aux pénalités de l'article 410 et *non même des contraventions de simple police prévues et réprimées par l'article 471 du Code pénal* § 15.

« Attendu que, pour ces motifs, le tribunal décide que les irrégularités, relevées et retenues contre les prévenus tombent également sous l'application de l'article 410 comme les faits de fraude ».

Ce jugement se conforme très strictement aux intentions du législateur, qui dans sa hâte à confectionner la loi attendue avec impatience a omis certaines précisions utiles.

Ainsi donc aux dispositions du décret du 21 juin 1907 est réservée une sanction plus énergique que la sanction ordinaire réservée aux actes de l'autorité administrative. L'article 5 de la loi de 1907 fait de ces infractions des délits spéciaux relevant du tribunal correctionnel.

Une autre question a été tranchée par le précieux jugement rendu par le tribunal de Montreuil.

Les infractions à la réglementation des jeux, pour

être punissables, nécessitent-elles l'intention de nuire de la part de leurs auteurs ?

Il paraît évident qu'ici l'intention n'est pas à considérer. Les infractions dont il s'agit constituent une simple désobéissance à des règlements de police ; il s'agit en somme d'une contravention correctionnalisée. Or, en matière de contravention, il n'est pas nécessaire qu'un élément intentionnel s'ajoute au fait matériel.

D'autre part, la loi de 1905 garde le silence quant à la nécessité d'une intention coupable de la part de l'agent.

Ainsi jugé par le tribunal de Montreuil :

« Attendu que dans leurs conclusions, les prévenus
« soutiennent qu'ils sont de bonne foi et n'ont pas eu
« l'intention de fraude ;

« Mais attendu que la loi elle-même est muette sur
« la nécessité d'une intention coupable ; que les faits à
« réprimer consistent dans une désobéissance à de
« simples prescriptions de police, qui ne nécessitent
« point, pour leur répression, une intention coupable. »

.

Au ministère public, incombe la preuve de l'existence matérielle des infractions.

Si l'inculpé excipe de circonstances fortuites, indépendantes de sa volonté (vols des carnets de tickets manquants, par exemple), il doit administrer la preuve de son exception (1).

(1) Jugement du tribunal de Montreuil, cit.

Le jugement du tribunal de Montreuil démontre que cette preuve est facile à administrer, lorsqu'un directeur se conforme aux règles qui lui sont imposées par l'administration, règles destinées à installer dans l'établissement un contrôle en quelque sorte automatique : voici à titre explicatif les motifs du jugement ayant trait à la question :

« Attendu que, quelle que soit l'honorabilité des in-
 « culpés, le tribunal ne peut admettre, comme excuse
 « et justification, à l'encontre d'un délit matériellement
 « constaté, les simples allégations des prévenus ; qu'il
 « leur incombe, en effet, la charge d'établir le point
 « principal et déterminant dans la cause, à savoir que
 « s'ils ont été volés de deux carnets, — ce qui est pos-
 « sible, — ces deux carnets ne contenaient plus que
 « des talons, et que les souches en avaient été réguliè-
 « rement détachées en séance, avec les formalités indi-
 « quées par le décret du 21 juin 1907, pour le fonc-
 « tionnement des jeux ;

« Attendu que le tribunal peut d'autant moins
 « admettre le système des prévenus comme une justi-
 « fication suffisante, qu'ils n'ont jamais fourni de ce
 « chef, soit à l'agent verbalisateur, soit à la justice,
 « aucune indication permettant même de tenter une
 « vérification et que l'on ne trouve sur le registre de
 « comptabilité aucune trace indiquant que les deux
 « carnets auraient été employés ;

« Attendu que le tribunal peut d'autant moins

« admettre le système des prévenus comme une justification suffisante de non-culpabilité ; que ce serait par cela même tolérer un moyen de fraude, en ce sens qu'il suffirait toujours à un fermier de jeux surpris en flagrant délit et pour se justifier d'accuser la perte ou la soustraction de carnets de talons . . .

« Que les fermiers des jeux seraient d'autant plus tentés d'employer ce moyen s'il était admis, que la seule sanction à laquelle ils pourraient être alors seulement contraints serait la responsabilité des carnets envers le Trésor . . .

« Qu'enfin, ils échapperaient ainsi par une déclaration simple, mais trop facile, à tout contrôle effectif des agents et aux obligations et sanctions qui leur sont imposées par la loi . . . »

Ces motifs dictés aux juges de Montreuil, par les règles ordinaires de la procédure, donnent satisfaction au droit et aux intérêts du Trésor.

Ils témoignent aussi que le système de contrôle mis en œuvre par l'administration, bien qu'un peu complexe, permet à un directeur consciencieux, qui observe scrupuleusement les conditions imposées par le décret du 21 juin 1907, de faire la preuve des circonstances fortuites ou indépendantes de sa volonté dont il excipe pour se dégager d'une prévention qui pèse sur lui.

CONCLUSION

En abordant l'étude de la loi du 15 juin 1907, nous nous demandions si les modifications apportées par la loi constituaient véritablement un progrès sur l'ancien état de chose.

Si nous nous plaçons exclusivement sur le terrain de la réglementation, sans jeter nos regards à droite ou à gauche, il est indiscutable que la nouvelle législation est préférable au décret-loi de 1806, imprécis dans sa brièveté.

Sans doute, aujourd'hui comme hier, l'arbitraire domine, puisque le gouvernement demeure le dispensateur des autorisations qu'il « pourra », comme autrefois, refuser, accorder et révoquer.

Néanmoins les autorisations sont entourées de certaines garanties. Instruit par l'expérience, le législateur a tenu compte dans une large mesure des droits qui appartiennent à l'autorité municipale. Une commune ne pourra plus, malgré l'opposition de ses élus, être gratifiée d'une maison de jeux. Il est vrai par contre que si le Conseil municipal consent à donner l'hospita-

lité à un établissement — ce qui est le cas le plus fréquent — il risque de voir ses vœux comblés outre mesure.

Si le ministre est armé de prérogatives redoutables, pour faire respecter les obligations imposées par la loi et par les clauses de ses arrêtés, le Conseil municipal, de son côté, est doté d'une arme suffisante pour assurer le respect de son cahier des charges.

Le prélèvement, enfin, au profit du Trésor, améliore les anciens errements. Non pas que la somme prélevée ou susceptible d'être prélevée, entre en ligne de compte pour le bilan que nous établissons. La dotation au profit des œuvres d'hygiène ou de bienfaisance est minime et le restera tant que le gouvernement conservera le souci de localiser le jeu et de restreindre son champ d'action. Mais le prélèvement direct oblige l'État à instituer une réglementation serrée et à organiser une surveillance sérieuse.

Nous avons signalé au passage, quelques autres modifications heureuses, entre autres les dispositions dues à l'initiative du ministre de l'Intérieur telles que : suppression des jetons, agencement spécial des locaux, interdiction du change aux tables de jeux, etc.

Lors de notre étude de la jurisprudence touffue élaborée par le Ministère de l'Intérieur de 1878 à 1902, nous avons constaté que, malheureusement, les décisions prises, les ordres donnés, les nombreuses circulaires n'avaient jamais été sérieusement appliquées et

que le ministre du lendemain annulait ou aggravait l'œuvre du ministre de la veille.

Aujourd'hui qu'il existe une base légale, souhaitons que le gouvernement tienne énergiquement la main à la stricte observation de la loi, des règlements et des clauses de ses arrêtés d'autorisation.

Dans ces conditions il y aura un progrès à enregistrer. Ce progrès, dû à la loi de 1907, est sans doute très relatif.

Le véritable progrès n'a-t-il pas été réalisé en 1810 par le Code pénal et plus tard par la loi de finances de 1836 ?

A ces deux époques, le législateur avait tenté la suppression des jeux publics et, pour les hommes qui font abstraction de toutes les contingences, pour ceux qui se refusent à envisager la complexité des intérêts froissés par l'adoption d'une mesure nouvelle, il y a non pas progrès, malgré l'amélioration de quelques dispositions secondaires, mais recul : recul au point de vue des mœurs, recul au point de vue législatif, recul même au point de vue matériel qui se traduira par une perte sèche de l'activité nationale.

M. Cruppi et les membres de la commission de législation émirent cet avis à l'unanimité. Nous estimons, comme eux, que l'État et ses représentants auraient mieux fait de ne pas toucher à cette matière et que leur rôle véritable consistait à exiger l'application pure et simple du Code pénal.

Les intérêts matériels une fois de plus ont primé des intérêts supérieurs.

*
* *

Le législateur de 1907 n'a pas eu la prétention d'élaborer le régime définitif des jeux publics. La loi hâtivement venue n'est qu'une loi provisoire destinée à être remaniée sous peu... à moins toutefois qu'ici aussi le provisoire ne soit plus solide que le définitif.

Que sortira-t-il de ce remaniement éventuel ? La suppression des jeux publics ? C'est infiniment peu probable.

Le vent, à l'heure présente, est au monopole, de même qu'en 1836 il était à la suppression.

Pour les rapporteurs, MM. Marcel Régnier et Pédebidou, la loi votée ne serait qu'un acheminement vers le monopole.

Les directeurs des casinos et des cercles ne sont-ils pas des agents au petit pied du fisc, chargés sous le contrôle des percepteurs d'opérer des prélèvements au profit du Trésor... et à leur détriment, ce qui n'excuse pas, mais rend compréhensibles les fraudes nombreuses et les erreurs de comptes.

Le remède à ces fraudes ne se trouve-t-il pas tout naturellement dans le rétablissement du monopole avec ou sans la ferme des jeux ?

MM. Léon Berthet, Millevoye, Antide Boyer, Gaudin de Vilaine posent nettement le dilemme : il faut supprimer ou *administrer* le jeu, mais non le réglementer.

A ceux qui objectent que la ferme des jeux avait été tentée en France, mais supprimée en 1838 à cause des scandales auxquels elle donnait lieu, M. Berthet répond :
« Il est entendu que la ferme des jeux a dû être supprimée en 1838, mais la loi qui l'a supprimée a en même temps supprimé le jeu ; elle ne l'a pas autorisé comme le fait la vôtre. Par conséquent, la question n'est plus la même. De deux maux il faut choisir le moindre : or la ferme des jeux avec son monopole aurait au moins l'avantage de procurer à l'État des ressources sérieuses. »

Ces ressources sont évaluées suivant les uns à quarante millions, suivant les autres à cinquante et même soixante millions.

Pour qu'il soit possible d'attendre un chiffre d'une pareille importance, il ne faut pas moins qu'un des projets de l'amplitude de ceux de MM. Berthet, Gaudin de Vilaine ou Antide Boyer.

Le monopole n'atteindrait pas seulement les casinos et les cercles des villes d'eaux, mais il s'étendrait à tous les lieux où l'on joue en France, c'est-à-dire aux cercles de la capitale ou de la province où à l'heure actuelle, par suite des dispositions de la loi de 1901, les jeux de hasard sont licites.

C'est l'étude de toute la question de la réglementation des jeux qui est abordée par ces diverses propositions tendant au monopole.

Ce serait en somme l'interdiction de jouer dans les

cercles privés, comme dans les établissements des stations, sans l'autorisation intéressée de l'État.

L'étude de ces diverses propositions et la recherche d'une solution ne rentrent pas dans le cadre de notre étude.

Le gouvernement et la commission législative chargée de l'étude de la question des jeux ont donné l'assurance aux partisans du monopole d'étudier leurs propositions :

« Le gouvernement, a déclaré le ministre des
« Finances, ne se refuse nullement à procéder à une
« étude large, générale de la question des ressources
« qui pourraient provenir de telle ou telle organisation
« des jeux dans notre pays, bien que dans mon esprit,
« il ne me paraisse ni opportun, ni bon de ressusciter
« sous une forme quelconque la ferme qui existait au
« moment de la Restauration. »

Pour notre part nous nous rangeons à l'opinion du ministre des Finances. Si la tolérance légale des jeux publics est, à notre avis, chose nuisible et malsaine, le monopole qui élargirait le système serait une aggravation du mal.

Au cas où les besoins de l'État l'obligeaient à pourvoir à des ressources nouvelles, d'autres monopoles sont possibles, — en supposant que la création d'un nouveau monopole s'impose — pour parer aux difficultés financières.

S'il nous est permis au terme de cette étude d'exprimer un vœu, ce sera celui de ne pas voir l'État — sous

un prétexte de nécessité budgétaire — profiter de l'extension, dans notre pays, d'un instrument de démoralisation et de ruines.

Vu :

Le Président de la thèse

MARC SAUZET.

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

Pour le Vice-Recteur :

L'Inspecteur de l'Académie,

FONTAINE.

ADDENDA

La taxe établie par les lois des 16 septembre 1871 et 8 avril 1890 sur les cercles, sociétés et lieux de réunion où se paient des cotisations doit-elle être perçue sur le montant des droits d'entrée dans les locaux où des jeux sont autorisés en vertu de la loi du 15 juin 1907 ?

Le ministre des Finances a répondu par l'affirmative : Les cercles et les casinos qui ne sauraient bénéficier des exceptions prévues par les lois des 16 septembre 1871 (art. 9 § 2), 5 août 1874 (art. 7), 30 mars 1888 (art. 3), rentrent par contre, aux termes même des conditions imposées par l'arrêté d'autorisation, dans la catégorie des « lieux de réunion où se paient des cotisations ». Les cercles et les casinos, conformément aux prescriptions de la loi du 8 août 1890, article 33, sont donc passibles de la taxe établie :

1^o Sur le montant total des droits d'abonnement versés quelle que soit la durée de ces abonnements ;

2^o Sur la valeur locative des locaux spécialement réservés au jeux.

ANNEXES

ANNEXE N° I

ORDONNANCE ROYALE DU 5 AOUT 1818.

*LOUIS, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre,
à tous ceux que ces présentes verront
Salut !*

Il nous a été représenté que le privilège des jeux de hasard de la ville de Paris, affermé en novembre 1812, pour 6 années, expirait au 31 décembre prochain, et qu'il était nécessaire de statuer sur cette concession.

A ces fins, nous étant fait rendre compte de nouveau du travail des diverses commissions antérieurement établies pour examiner tout ce qui pourrait concerner cette matière, voulant donner à cette exploitation que des intérêts graves ne nous ont pas permis de supprimer des formes plus régulières, et assigner, en même temps, à ses produits une destination locale mieux appropriée à la nature de ce produit.

Sur le rapport de notre ministre de l'Intérieur, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ARTICLE 1^{er}.

Le privilège de l'exploitation des jeux de hasard de la ville de Paris est concédé à la ville de Paris, à dater du 1^{er} janvier 1819, sauf l'approbation législative, s'il y a lieu, et sous la condition expresse, par la ville de Paris, de prendre à sa charge et de payer annuellement les dépenses énoncées dans l'état annexé à la présente ordonnance et montant ensemble à 5,500,000 francs.

ARTICLE 2.

Cet état formera un *chapitre particulier et distinct du bud-*

get de la ville de Paris qui est soumis, chaque année, à notre sanction et aucune modification ne pourra y être apportée sans notre expresse approbation.

ARTICLE 3.

Attendu la nécessité de pourvoir sans retard au renouvellement du bail de cette exploitation, la ville de Paris est autorisée à y procéder dès à présent sous la réserve ci-dessus énoncée et aux conditions qui seront déterminées par nos ministres.

ARTICLE 4.

Le produit du privilège, continue pour l'année 1818 à être affecté aux dépenses ordinaires de l'État, conformément aux dispositions de la loi de finances du 15 mai dernier. (Tableau 8 chap. 61).

ARTICLE 5.

Nos ministres secrétaires d'État de la Police générale, de l'Intérieur et des Finances, sont chargés de l'exécution de la présente ordonnance *qui ne sera pas insérée au « Bulletin des lois »*.

ANNEXE N° II

ARCHIVES NATIONALES

N° 3.218



ANNEXE A L'ORDONNANCE ROYALE DU 5 AOUT 1818.

Répartition des fonds de 5,500,000 francs qui doit être prélevé sur le produit des jeux à Paris.

Secours aux colons	700.000 ^f »
Police municipale 200.000	} 800.000 »
Police de sûreté, frais d'exécutions, indemnités d'agents secrets . . 600.000	
Complément du traitement du préfet de Police.	70.000 »
Surveillance des jeux et dépenses relatives . .	100.000 »
Secours que les circonstances, etc	200.000 »
Frais de la chapelle de la conciergerie, traitement de l'aumônier, frais de police et de surveillance des prisons et secours aux prisonniers.	100.000 »
Indemnités à la gendarmerie et aux agents de la force publique	120.000 »
Police générale et secrète dont les dépenses ordonnancées à Paris et quoiqu'exécutées dans les départements et hors du royaume sont relative à la sûreté du roi et à la police de Paris où toutes les intrigues ont leur centre et viennent se rattacher	860.000 »
<i>A reporter.</i>	2.950.000 ^f »

<i>Report.</i> . . .	2.950.000 ^f »
Encouragements aux entreprises littéraires, souscriptions et abonnements aux journaux.	450.000 »
Subventions aux théâtres, etc	4.660.000 »
Le ministre de l'Intérieur.	740.000 »
Total.	5.500.000 ^f »

ANNEXE N° III

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION
de la
SURETÉ GÉNÉRALE

Paris, 14 septembre 1876.

3^e BUREAU

Jeux de hasard

Courses de salon

Monsieur le Préfet, d'après les rapports transmis par l'autorité judiciaire à M. le Garde des Sceaux et au sujet desquels mon collègue a cru devoir appeler particulièrement mon attention, un véritable jeu de hasard désigné sous le nom de « Courses de salon » a été organisé dans certains centres de population, notamment dans les localités fréquentées par les étrangers et il est pratiqué journellement d'une manière ostensible soit par suite d'une tolérance de l'autorité administrative, soit en vertu d'une autorisation spéciale.

Ce jeu, qui aurait pris une assez grande extension, consiste dans des paris engagés sur de petits chevaux de carton, qu'un mouvement d'horlogerie fait courir sur une table munis de rails affectant une forme circulaire. Les chances de gain sont toujours présentées par une somme d'argent, et des plaintes parvenues à mon Département font connaître que les mises, d'abord minimes, s'accroissent graduellement sous l'influence de la passion des joueurs et entraînent des pertes parfois considérables.

Comme il importe, dans l'intérêt de la morale publique, de faire cesser les abus signalés, je pense qu'il faut prohiber for-

mellement une industrie dangereuse, qui tombe, d'ailleurs, sous l'application de la loi (art. 440 et 475, N. 5 du C. P.). En conséquence, je vous prie de prescrire les mesures nécessaires pour interdire absolument dans votre département le jeu dit « Courses de salon » ou tout autre jeu similaire, dont les chances de gain seraient représentées par une somme d'argent quelconque. Je vous recommande en outre d'inviter les agents placés sous vos ordres à surveiller les établissements publics dans lesquels ce jeu pourrait être pratiqué, afin que, s'il y a lieu, les délinquants soient immédiatement déférés aux tribunaux compétents.

Vous voudrez bien me tenir informé des dispositions que vous aurez prises pour assurer à cet égard l'exécution complète de la loi ; dans le cas où vous auriez crû devoir, à titre exceptionnel et en insérant dans un arrêté certaines restrictions, autoriser l'organisation du jeu dont il s'agit, vous ne devez pas hésiter à rapporter immédiatement votre arrêté.

Je vous prie de m'accuser réception de cette circulaire.

Recevez, etc.....

Pour le ministre de l'Intérieur :

Le sous-secrétaire d'État,

LÉOPOLD FAYE.

ANNEXE N° IV

MINISTÈRE
de la
JUSTICE et des CULTES

DIRECTION
des
AFFAIRES CRIMINELLES
et des
GRACES

1^{er} BUREAU

Nos 794 et 76

Circulaire

Paris, le 12 octobre 1876.

Monsieur le Procureur général, j'ai appris que depuis quelque temps un jeu de hasard, connu sous le nom de « Courses de salon », a été organisé dans certaines villes, principalement dans celles qui sont habituellement fréquentées par les étrangers. Les paris s'engagent sur de petits chevaux de carton qu'un mouvement d'horlogerie fait courir sur une table munie de rails. La partie est gagnée par le joueur qui a parié pour le cheval arrivé le premier au but. Le gagnant recueille la totalité des mises, déduction faite d'une fraction prélevée par le banquier.

Toléré d'abord par l'administration, autorisé quelquefois par les préfets sous conditions restrictives, ce jeu n'a pas tardé à prendre une singulière extension ; les mises se sont graduellement accrues et les joueurs ont été entraînés à des pertes parfois considérables.

D'accord avec M. le Ministre de l'Intérieur, j'ai résolu de faire cesser la tolérance accordée jusqu'ici à cette industrie dangereuse ; mon collègue a, en conséquence, invité MM. les Préfets à

interdire formellement dans les départements le jeu dit « Courses de salon » ou tout autre jeu similaire où les chances de gain seraient représentées par une somme d'argent quelconque ; et à faire surveiller activement les établissements publics dans lesquels ce jeu pourrait être pratiqué. Les autorisations qui auraient pu être accordées à titre exceptionnel, par l'autorité préfectorale, devront être immédiatement rapportées.

Vous voudrez bien, Monsieur le Procureur général, tenir la main, pour ce qui vous concerne, à l'exécution de ces mesures qui intéressent hautement la moralité publique. Vos substituts devront faire constater avec soin les contraventions qui pourront être commises et-déferer les délinquants, suivant les cas, soit aux tribunaux correctionnels, soit aux tribunaux de simple police, par application des articles 410 et 475 n° 5 du Code pénal.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de la présente circulaire dont je vous adresse des exemplaires en nombre suffisant pour tous vos substituts.

Recevez, etc:....

ANNEXE N° V

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR et des CULTES

DIRECTION
de la
SURETÉ GÉNÉRALE

Paris, le 30 avril 1887.

4^e BUREAU

Police des Jeux

Monsieur, avant l'ouverture de la saison des eaux, je crois utile de vous rappeler, en les précisant, les instructions spéciales qui vous ont été adressées l'année dernière au sujet de la surveillance à exercer sur les casinos et cercles où l'on joue.

Liste des baigneurs. Comme par le passé, vous devrez me transmettre régulièrement la liste des baigneurs, parmi lesquels figurent souvent des joueurs suspects déjà connus ou des individus dont les allures ont attiré l'attention de l'administration. Cette liste devra me parvenir au fur et à mesure de sa publication ; vous y joindrez, s'il y a lieu, vos observations.

Joueurs suspects. — Lorsque vous aurez à me signaler un joueur suspect, vous aurez soin de m'adresser tous les renseignements recueillis sur ses antécédents et son degré de moralité, et surtout de me faire connaître *aussi exactement que possible* son *état civil* et son *signalement*, afin que son identité puisse être bien établie : il est très important que chaque individu signalé fasse l'objet d'une NOTICE DISTINCTE, *établie sur une feuille*

Monsieur le Commissaire.

séparée, pour ne pas compliquer sans nécessité le travail de classement de mes bureaux.

Cercles. — Votre attention devra se porter principalement sur les cercles qui bénéficient de tolérances exceptionnelles et où l'on joue au « baccara », comme ceux qui sont annexés à des casinos. Je vous rappelle ci-après les conditions que l'administration leur impose et qu'ils sont tenus d'observer strictement.

I. L'entrée du cercle doit être rigoureusement interdite à tout habitant du département qui n'en fait pas partie à titre de *membre permanent* ;

aux femmes non accompagnées ;

aux mineurs ;

aux faillis.

Il est bien entendu que la tolérance de recevoir les femmes dans les salles de jeu des casinos, *pourvu qu'elles soient accompagnées*, ne s'applique qu'aux cercles où elles étaient admises antérieurement, et qu'il n'y aura pas lieu de les laisser pénétrer dans ceux où elles n'ont jamais été introduites. J'ajoutè que, sous aucun prétexte, elles ne peuvent « tenir les cartes ».

II. L'heure de fermeture du cercle sera fixée par l'autorité préfectorale ; en aucun cas le cercle ne pourra rester ouvert au-delà de deux heures du matin.

III. On ne peut jouer qu'*argent comptant*.

L'emploi de jetons ou plaques représentant une somme d'argent quelconque est défendu.

IV. Aucun prêt ne peut être fait, soit par la caisse du cercle, soit par les employés attachés aux salles de jeu.

Les parties sur parole sont formellement interdites.

V. Tous les jeux de hasard, à l'exception du « baccara », *toléré à titre provisoire*, sont prohibés, notamment le « lansquenet » le « pocker », le « trente-et-quarante », le « quinze », le « vingt-et-un », etc.....

VI. La règle du jeu de « baccara » devra être affichée dans un

endroit très apparent de la salle de jeu ; elle indiquera le chiffre des prélèvements que les croupiers pourront faire sur le montant des banques, et stipulera ce qui suit :

1^o On ne peut se servir pour le jeu de baccara que de cartes à tarot de teinte unie.

2^o Les cartes seront mêlées, non pas dans la main, mais en les étalant et en les remuant sur le tapis, les figures en dessous, en un mot, en les « saladant », selon l'expression consacrée.

3^o Le banquier taillera toujours « au marbre ».

VII. Dans aucun cas et sous aucun prétexte, le gérant du cercle ne devra prendre une banque et « tailler ».

Cagnotte. — VIII. Quant à la « cagnotte », elle doit être construite *solidement* et établie de telle sorte qu'on ne puisse l'enlever et que son orifice fermé fasse saillie de quelques centimètres au-dessus de la table de jeu : ce récipient ne doit être ni capitonné, ni garni de son ou de toute autre matière susceptible d'étouffer le bruit des pièces qui y tombent.

Certains croupiers portent des vêtements dont les poches sont disposées de telle façon qu'ils puissent y glisser facilement des pièces de monnaie qu'ils dérobent en ramassant les mises : vous voudrez bien prendre des mesures en vue d'empêcher ces fraudes et mettre, s'il y a lieu, l'administration du cercle en demeure de congédier immédiatement les croupiers dont les attitudes ou les mouvements vous auraient paru suspects.

Formalités d'admission. — Les formalités d'admission stipulées par les statuts doivent être *scrupuleusement observées* et le registre d'admission tenu très exactement à jour ; les nom, prénoms ou domicile des personnes admises, soit comme membres permanents, soit comme membres temporaires, ou à quelque titre que ce soit, seront consignés sur ce registre ; vous devrez vous en assurer fréquemment et me signaler les infractions qui seraient commises.

Les parrains sont tenus d'apposer leur signature en regard du

nom du nouvel admis ; ils ne peuvent être choisis parmi les individus salariés par l'administration du casino ou du cercle.

Les admissions ainsi que les refus d'admission ou les expulsions devront être notifiés au commissaire de police dans les vingt-quatre heures, par les soins du directeur ou président du cercle. Dans les deux derniers cas, l'administration devra être informée en même temps des motifs du refus ou de l'expulsion ; on lui fera également connaître le signalement de la personne refusée ou expulsée, ainsi que les renseignements recueillis sur son compte.

Je vous recommande d'exercer la surveillance la plus attentive à l'égard des individus, repris de justice pour la plupart, qui vous sont signalés par mon ministère comme joueurs dangereux ou suspects : il est indispensable, pour que cette surveillance soit efficace, que vous vous munissiez d'un carnet portatif contenant tous les renseignements relatifs aux joueurs dont vous avez déjà les noms, et sur lequel vous inscrirez, au fur et à mesure, le résumé de l'état civil ou du signalement des individus signalés, refusés ou expulsés, afin de pouvoir les reconnaître, en quelque sorte *instantanément*.

Petits-Chevaux. — En ce qui concerne le jeu des « petits-chevaux », je vous rappelle qu'il ne peut fonctionner sur la voie publique, ni dans les cafés et autres établissements publics : il ne peut être toléré que tout à fait exceptionnellement, en vertu d'une autorisation spéciale de mon ministère, et seulement dans certains casinos présentant un intérêt sérieux pour la station.

Dans tous les cas, le seul jeu de « petits-chevaux » dont le fonctionnement puisse être autorisé, est le jeu de « petits-chevaux » *ordinaire*, c'est-à-dire sans combinaisons ni tableaux : les mises ne doivent pas dépasser le maximum de deux francs, et le prélèvement fait sur chaque partie ne peut, dans aucun cas, excéder le montant d'une mise, c'est-à-dire deux francs, quel que soit le nombre des joueurs engagés. J'ajoute que les

« séries multiples » sont formellement interdites, et qu'il convient de ne tolérer qu'un seul appareil dans le même établissement.

Cette dernière prescription, qui a un caractère général, pourrait toutefois souffrir une exception au profit des casinos importants qui reçoivent une population riche et nombreuse ; je me réserve d'apprécier quels sont les établissements qui seraient en situation de bénéficier de cette faveur et où l'on pourrait tolérer deux appareils, *à titre provisoire et exceptionnel*.

Jeux interdits. — Le « Chemin de fer », le « Tour du Monde », le « Sport », le « Tournant », le « Billard des Chasseurs », etc., qui ne sont que des variétés du jeu de la « Roulette » et tombent, comme tous les jeux de hasard, sous l'application des articles 440 et 475, paragraphe 5, du Code pénal, doivent être rigoureusement défendus ; ils ne peuvent être tolérés *sous aucun prétexte*, pas plus dans les casinos ou cercles que dans les hôtels, cafés ou autres lieux publics : des procès-verbaux doivent être dressés contre les contrevenants, et les appareils et enjeux saisis en exécution des articles 440 et 477 du Code pénal.

Personnel des cercles et casinos. — L'expérience a démontré que les agissements des joueurs dangereux que l'on rencontre dans les cercles et dans les casinos sont le plus souvent favorisés par les complaisances intéressées du personnel des salles de jeu. Cet état de choses résulte évidemment du recrutement vicieux des employés que l'on admet dans ces établissements sans un contrôle préalable destiné à faire connaître leurs antécédents.

En conséquence, vous appellerez aux directeurs des cercles et des casinos que la surveillance exercée par l'administration ne saurait les dispenser de l'obligation de déployer eux-mêmes la plus grande vigilance en vue d'assurer l'épuration d'un personnel qui soulève des plaintes trop justifiées ; qu'ils sont tenus de procéder à une enquête préalable sur leur personnel, et qu'aucun employé ne devra être engagé par eux qu'autant qu'ils se seront assurés, par l'examen de ses papiers, son casier judiciaire, ses

références et par des renseignements pris sérieusement, que ses antécédents sont honorables.

Vous ne leur laisserez pas ignorer que leurs établissements seraient impitoyablement fermés si, par suite de leur négligence à remplir ces prescriptions, un individu de moralité douteuse m'était signalé à l'avenir comme faisant partie de leur personnel. Il est bien entendu que l'office de croupier ne saurait être confié à des mineurs : il y a là une question de convenance sur laquelle il n'est pas besoin d'insister.

Je vous prie, du reste, de me faire parvenir, comme les années précédentes, et avant l'ouverture de la saison, si vous le pouvez, un état comprenant les noms, prénoms, âge, lieu de naissance, dernière résidence, profession, etc., de tous les employés attachés aux salles de jeu : vous voudrez bien y joindre, pour chacun d'eux, un extrait de leur casier judiciaire et une notice *spéciale* conforme au modèle ci-annexé, contenant leur signalement, ainsi que tous les renseignements que vous aurez pu recueillir sur leur moralité et leurs antécédents.

Je vous recommande de tenir *très énergiquement* la main à ce que les conditions imposées par l'administration soient strictement observées dans les cercles et lieux publics soumis à votre surveillance, et de ne pas hésiter à me signaler les abus et infractions que vous pourriez relever.

Vous aurez soin, comme l'année dernière, de m'adresser, à la fin de la saison, un rapport qui, à la suite de vos observations d'ensemble, devra indiquer les réformes qu'il vous paraîtrait utiles d'introduire dans les établissements de votre circonscription.

Je vous prie de m'accuser réception de la présente circulaire.

ANNEXE N° VI

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION
de la
SURETÉ GÉNÉRALE

Paris, le 17 janvier 1888.

4^e BUREAU

Cercles annexés
aux Casinos
de villes d'eaux

Circulaire n° 2

Monsieur le Préfet, je vous ai fait connaître par ma circulaire du 30 avril dernier la réglementation à imposer aux cercles annexés aux casinos des villes d'eaux.

Comme vous le savez, si l'administration tolère le baccara dans ces établissements, c'est qu'elle les assimile, bien qu'ils reçoivent des membres temporaires, à des lieux *privés*. Des difficultés se sont élevées à cet égard dans la pratique : l'autorité judiciaire n'a pas admis partout cette assimilation; et bon nombre de parquets ont contesté la légalité des tolérances accordées par l'administration.

A différentes reprises, j'ai appelé l'attention de M. le Garde des Sceaux sur cette situation, en insistant sur les inconvénients qu'elle entraîne au point de vue de la répression des contraventions en matière de jeux, et sur la nécessité de l'adoption par nos deux Départements d'une règle de conduite uniforme.

Monsieur le Préfet.

Mon collègue m'a fait connaître qu'il était disposé à transmettre des instructions à cet effet à MM. les Procureurs généraux, mais il a fait observer que les parquets ne pourraient s'associer à la tolérance de l'administration et reconnaître la légalité des autorisations délivrées aux cercles de casinos que si l'on imposait à ces établissements certaines conditions de nature à bien établir leur caractère de lieux *privés*, conditions auxquelles serait subordonnée leur existence et qui pourraient offrir des garanties sérieuses contre l'admission du public dans les salles de jeu.

Ces conditions sont les suivantes :

I. Nul ne pourra être admis à faire partie du cercle, à quelque titre que ce soit, sans un vote, soit de l'assemblée générale, soit d'un comité responsable.

II. La liste des membres du cercle devra être affichée dans un endroit très apparent de la salle de jeu : dans le but d'assurer le contrôle, un double de cette liste sera remis au commissaire de police, ou, à défaut de commissaire de police dans la localité, au maire.

III. Une carte personnelle portant la signature du président sera délivrée à chaque membre permanent ou temporaire : cette carte, sur laquelle le sociétaire apposera également sa signature et où les noms de ses parrains seront inscrits; devra toujours être présentée à l'entrée des salles de jeu.

IV. Aucun sociétaire ne pourra être dispensé, sous quelque prétexte que ce soit, de payer la cotisation dont le taux est fixé par les statuts.

V. Tous les jeux de hasard sont formellement prohibés, excepté le baccara qui est toléré à titre provisoire et à la condition qu'il sera réglementé conformément aux prescriptions de l'administration.

Ces dispositions m'ont paru pouvoir être adoptée et j'ai, en conséquence, décidé, d'accord avec M. le Garde des Sceaux,

qu'elles seront introduite dans les statuts de tous les cercles annexés à des casinos. Mon collègue ayant demandé, en outre, qu'elles fussent comprises dans la décision d'autorisation, je les ai fait insérer dans le spécimen d'arrêté ci-joint auquel je vous serai obligé de vous conformer chaque fois que vous aurez à autoriser un cercle de cette nature. A ce sujet, je vous recommande de n'accorder votre autorisation qu'après vous être bien assuré que l'association projetée comprend plus de vingt membres et tombe, par suite, sous l'application de l'article 294 du Code pénal : du reste, vous aurez soin de m'en référer avant de statuer.

Quant aux cercles de casinos qui existent déjà en vertu d'autorisations antérieures, vous voudrez bien les mettre en demeure d'apporter à leurs statuts les additions susmentionnées ; vous approuverez ensuite ces modifications par un arrêté conforme au modèle ci-annexé et qui devra être notifié aux intéressés.

J'ajoute que vous devrez transmettre un duplicata de chacun de ces arrêtés à M. le Procureur de la République de l'arrondissement siège du cercle : il est très important que cette formalité soit régulièrement accomplie, car elle permettra aux parquets de constater quels sont les cercles qui ne se conforment pas strictement aux conditions de l'autorisation qui leur a été accordée.

Il est bien entendu que les présentes instructions ne s'appliquent qu'aux *cercles annexés à des casinos* et visés par la circulaire du 30 avril 1887, et non aux cercles ordinaires, dans lesquels le baccara est formellement prohibé et qui font l'objet des circulaires des 10 juillet et 13 novembre 1886.

Je vous serais obligé de me transmettre, *avant le 1^{er} mars prochain*, la liste des cercles de votre département dont les statuts auront subi les modifications prescrites par mon ministère et qui auront reçu notification de votre nouvel arrêté conforme au modèle ci-joint.

Vous voudrez bien m'accuser réception de la présente circulaire.

Annexe à la circulaire du 17 janvier 1888.

SPÉCIMEN D'ARRÊTÉ POUR LES CERCLES DE CASINOS.

—
Nous, Préfet d

Vu la demande à nous adressée le par les personnes dont les noms et adresses figurent sur la liste ci-jointe, demande ayant pour but d'obtenir l'autorisation nécessaire à la constitution régulière d'une association fondée à sous la dénomination de

Vu les statuts de ladite association ;

Vu l'article 291 du Code pénal et la loi du 40 avril 1834 ;

ARRÊTONS :

ARTICLE 1^{er}.

L'association organisée à sous la dénomination de est autorisée à se constituer et à fonctionner régulièrement.

ARTICLE 2.

Sont approuvés les statuts tels qu'ils sont annexés au présent arrêté.

ARTICLE 3.

Cette autorisation est subordonnée aux conditions suivantes :

1^o Passer le bail au nom du cercle.

2^o Faire administrer le cercle par un comité composé de membres solidaires et également responsables de tous les frais et de tous les actes de la gestion.

3^o N'admettre dans les salles de jeu ni étrangers à la Société, ni femmes, ni mineurs.

4° N'admettre qui que ce soit à faire partie du cercle sans un vote, soit de l'assemblée générale, soit d'un comité responsable.

5° Afficher la liste des membres du cercle dans un endroit apparent de la salle de jeu, et remettre un double de cette liste au commissaire de police, ou, à défaut, au maire.

6° Remettre à chaque membre permanent ou temporaire une carte personnelle qui sera revêtue de la signature du président et de celle du sociétaire, et dont la présentation sera exigée à l'entrée des salles de jeu ; sur cette carte seront également inscrits les noms des parrains.

7° Exiger de tous les membres, quels qu'ils soient, le paiement de la cotisation stipulée par les statuts.

8° Ne laisser jouer aucun jeu de hasard, sauf le baccara qui pourra être toléré à titre provisoire à la condition que les prescriptions ministérielles seront scrupuleusement observées.

9° Fermer le cercle à l'heure fixée par l'autorité préfectorale, sans que la limite de deux heures du matin puisse être dépassée.

10° Interdire toutes discussions sur des questions politiques ou religieuses.

11° N'apporter, sans notre approbation préalable, aucune modification aux statuts tels qu'ils sont annexés.

12° Nous adresser, chaque année, avant l'ouverture de la saison, la liste du personnel attaché aux salles de jeu (directeur, croupiers, caissiers, etc.), et de tous les membres du cercle, avec les professions et adresses en regard des noms.

ARTICLE 4.

Cette autorisation pourra être retirée immédiatement en cas d'infraction aux statuts ou aux dispositions qui précèdent, et ce, sans préjudice des poursuites qui pourront être exercées contre

ANNEXE N° VII

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR et des CULTES

CABINET

N° 92

Paris, le 1^{er} mai 1903.

Police des Jeux

Demandes d'autorisations. — Instructions.



*Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes,
à MM. les Préfets,*

Les circulaires qui vous ont été antérieurement adressés par mes prédécesseurs, au sujet de l'instruction des demandes d'autorisations de jeux ne sont plus en harmonie, d'une part, avec la législation nouvelle sur le contrat d'association, d'autre part, avec la jurisprudence du Conseil d'État sur la matière. A la veille de l'ouverture de la saison des eaux, je crois utile de vous adresser des indications précises sur l'état actuel de la question.

I. — *Jeux dans les cercles.* — Depuis la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 les cercles comme toute autre association de personnes, peuvent se constituer sans autorisation ; ils ne sont même tenus de souscrire une déclaration qu'autant qu'ils désirent obtenir la capacité juridique instituée par l'article 6 de ladite loi, ce qui est de leur intérêt. Ils n'ont donc plus à soumettre, comme antérieurement, leurs statuts à l'examen de l'Administration et celle-ci n'a plus à les agréer. Toutefois, le régime de liberté, sous lequel les cercles sont maintenant placés, ne modifie point

leur situation, au point de vue pénal, dans le cas où ils auraient l'exploitation du jeu pour objet. Il importe de distinguer à cet égard entre les cercles bien tenus et ceux qui ne constituent en réalité que des maisons de jeu. Les premiers peuvent être considérés comme de véritables lieux privés, et il est parfaitement licite pour leurs membres de jouer entre eux, comme on peut le faire dans un domicile particulier. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'entrée du cercle soit soumise à des règles de nature à ne pas faire perdre à l'association son caractère de société fermée. Un cercle où les formalités d'admission ne seraient qu'illusoires et qui serait ouvert, en quelque sorte, à tout venant constituerait une véritable maison de jeu. Dès lors, il rentrerait dans la catégorie des associations que la législation nouvelle déclare nulles et de nul effet, comme poursuivant un objet illicite. Aux termes de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, cette nullité est sanctionnée par la dissolution de l'association, sans préjudice de l'application éventuelle des pénalités édictées par l'article 410 du Code pénal ; mais ce sont les tribunaux seuls qui ont qualité pour prononcer la dissolution si cette mesure leur paraît justifiée par les circonstances de fait soumises à leur appréciation.

Comme conséquence de ce qui précède, l'administration n'a plus, comme antérieurement, à examiner les demandes qui lui seraient soumises en faveur de cercles annexés à des casinos de stations balnéaires ou thermales en vue d'obtenir l'autorisation du *baccara*. C'est en effet sous la forme d'un arrêté d'autorisation conféré en vertu de l'article 291 du Code pénal, qu'elle accordait de semblables *tolérances* ; or cet article est aujourd'hui abrogé. Si donc vous veniez à être saisi à l'avenir de requêtes de ce genre, vous vous borneriez à faire connaître aux intéressés que l'administration n'a plus à intervenir dans la question et que, sous l'empire de la législation actuelle, ils ont toute liberté pour constituer un cercle. Vous auriez cependant soin de leur signaler l'intérêt qui s'attache, pour leur propre sauvegarde, à ce que les statuts contiennent des dispositions soumettant les adhérents à de sérieuses formalités d'admission et interdisant l'entrée des

salles de jeu à toute personne ne faisant pas régulièrement partie de l'association.

II. — *Jeux dans les établissements et dans les lieux publics.* — Le fonctionnement des jeux de hasard dans les établissements et dans les lieux publics est interdit par les articles 410 et 475 du Code pénal, qui édictent, suivant le cas, des peines correctionnelles ou de simple police contre les délinquants. L'article 410 n'a fait qu'é confirmer sur ce point, l'interdiction déjà prononcée par le décret du 24 juin 1806, qui, cependant, tout en prohibant les maisons de jeu, établissait une exception pour certains cas déterminés par l'article 4 ainsi conçu :

« Notre ministre de la Police fera, pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seulement, et pour la ville de Paris, des règlements particuliers sur cette partie. »

En se fondant sur cette disposition le Ministère de l'Intérieur avait cru pouvoir autoriser, en les réglementant, certains jeux de hasard, notamment les « *Petits-chevaux* », dans les casinos de ville d'eaux présentant un caractère d'utilité pour la prospérité de la station. Or, par un arrêt en date du 18 avril 1902, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a déclaré que l'article 4 du décret du 24 juin 1806 était abrogé.

Voici dans quelles circonstances cet arrêt a été rendu : A la date du 14 janvier 1901, le maire de Nérès-les-Bains avait pris un arrêté aux termes duquel étaient interdits sur tout le territoire de la commune, sur la voie publique, dans les cafés, cabarets et tous autres lieux où le public est admis, soit librement soit sur la présentation d'intéressés ou d'affiliés, tous jeux d'argent de quelque nature qu'ils soient. Dans sa généralité, l'interdiction prononcée s'appliquait notamment au jeu des « *Petits-chevaux* » installé au casino de Nérès, bien que son fonctionnement eût été autorisé par une décision du ministre de l'Intérieur. Le préfet de l'Allier avait en conséquence prononcé l'annulation de l'arrêté du maire, par le motif qu'il faisait échec aux pouvoirs que le

ministre de l'Intérieur tenait de l'article 4 du décret du 24 juin 1806 et aux autorisations ministérielles conférées en vertu de ces pouvoirs. Statuant sur un pourvoi introduit par le maire de Nérès contre la décision préfectorale, le Conseil d'État a jugé que le décret du 24 juin 1806 avait été abrogé dans son entier tant par le Code pénal que par la loi de finances du 18 juillet 1836, dont l'article 10 dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 1838 les jeux publics sont prohibés ; que dès lors, en se réservant la faculté d'accorder des autorisations de jeux dans les stations balnéaires ou thermales, l'administration supérieure exerçait un droit qui ne lui appartenait plus et que par suite, le préfet avait excédé ses pouvoirs en annulant un arrêté pris par le maire pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi. En conséquence, le Conseil d'État a annulé l'arrêté préfectoral attaqué et reconnu la validité de l'arrêté du maire.

Il résulte de cette décision que les maires ont le droit d'interdire par voie d'arrêté général et réglementaire le fonctionnement des jeux de hasard et d'argent dans leur commune, sans d'ailleurs que la réserve contenue en faveur des droits de l'administration supérieure dans l'article 1^{er} des arrêtés réglementaires pris par les préfets, conformément aux prescriptions de la circulaire du 4 juillet 1894, puisse aucunement y faire obstacle. Mais il ne s'en suit nullement, comme certains magistrats municipaux l'ont pensé, qu'ils aient eux-mêmes la faculté de concéder des autorisations de jeux dans leur commune. Si rien ne peut limiter leur droit de prendre des arrêtés d'interdiction dont l'effet est d'assurer l'exécution des dispositions légales prohibant les jeux, ils ne sauraient par contre revendiquer pour eux-mêmes l'exercice d'un pouvoir que le Conseil d'État dénie à l'administration supérieure comme étant contraire aux lois.

Par application de la décision du Conseil d'État, toutes les demandes d'autorisations de « *Petits-chevaux* » et autres jeux analogues doivent être désormais rejetées sans examen. Vous aurez à répondre dans ce sens et sans avoir à m'en référer aux requêtes de cette nature qui vous seraient adressés à l'avenir.

Je vous prie de m'accuser réception des présentes instructions, que vous voudrez bien reproduire au *Recueil des Actes administratifs* de votre Préfecture

ANNEXE N° VIII

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION

de la

SURETÉ GÉNÉRALE

Paris, le 17 janvier 1907.

11^e BUREAU

Police des Jeux

*Circulaire relative à
l'interdiction des
Jeux de hasard.*



Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, à M. le Gouverneur général de l'Algérie, à M. le Préfet de Police et à MM. les Préfets des départements.

Malgré les sanctions édictées par l'article 410 du Code pénal contre les tenanciers de maisons de jeux publics, les entreprises de cette nature tendent, depuis plusieurs années déjà, à prendre de jour en jour une extension plus considérable. Ce développement peut être constaté, non seulement *dans les stations balnéaires* et thermales où des autorisations de jeux ont été antérieurement accordées en vertu d'une législation reconnue depuis comme abrogée, mais encore dans des localités où l'on n'avait jamais admis aucune exception aux prohibitions de la loi. Il a été favorisé grâce aux facilités offertes pour échapper aux répressions légales, tant par les dispositions libérales de la loi

du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association que par les difficultés dans lesquelles s'est trouvée placée l'administration, au point de vue de la réglementation des jeux, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1902.

Pour bien mettre en lumière la situation et les mesures qu'elle comporte, il convient d'envisager séparément la question, suivant que les jeux sont pratiqués dans des cercles ou bien dans des établissements — tels que les casinos — librement ouverts au public.

I. — *Jeux dans les Cercles et Associations.*

Antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901, les cercles et associations étaient régis par les articles 291 et suivants du Code pénal et par la loi du 10 avril 1834 qui soumettaient à l'autorisation préalable toute association de plus de vingt personnes. Il en résultait que l'administration avait le droit de subordonner cette autorisation aux conditions qu'elle jugeait utile d'imposer au point de vue de l'ordre public. Par suite, elle ne manquait jamais de faire insérer dans les statuts des clauses prohibant ou réglementant les jeux dans l'intérieur du cercle. Il n'en est plus de même aujourd'hui, les associations s'organisant librement sans avoir à soumettre leurs statuts à l'examen de l'autorité publique. Cependant, le régime de liberté sous lequel les cercles et associations sont maintenant placés ne modifie point leur situation, au point de vue pénal, dans le cas où ils auraient l'exploitation du jeu pour objet.

S'il s'agit de cercles, la *circulaire du 1^{er} mai 1903* indique nettement la distinction qu'il y a lieu d'établir à cet égard entre les cercles bien tenus et ceux qui ne constituent en réalité que des maisons de jeu. Les premiers peuvent être considérés comme des lieux privés où il est parfaitement licite pour leurs membres de jouer entre eux, comme on peut le faire dans un domicile particulier, à condition que le jeu y soit pratiqué à titre de simple distraction et que l'association n'en tire aucun profit. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'entrée du cercle soit

soumise à des règles de nature à ne pas faire perdre à l'association son caractère de société fermée. Un cercle où les formalités d'admission ne seraient qu'illusoire et qui serait ouvert, en quelque sorte, à tout venant, constituerait *une maison de jeu*. Il rentrerait dans la catégorie des associations que l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 déclare nulles et de nul effet comme poursuivant *un objet illicite*.

À côté des cercles proprement dits, il s'est organisé de véritables entreprises de jeux dissimulées sous l'apparence de pseudo-associations, dont les tenanciers tentent d'échapper aux rigueurs de la loi en couvrant leur industrie illicite au moyen de l'insertion dans les statuts de dispositions semblant conférer à l'établissement, alors qu'il a en réalité uniquement le jeu pour objet, le caractère d'une association purement artistique, littéraire, sportive, etc...

Bien que de tels établissements se réclament de la loi du 1^{er} juillet 1901 et prennent généralement soin de souscrire à cet effet la déclaration prévue par l'article 5, ils ne sauraient aucunement s'en prévaloir, puisqu'ils tendent à la réalisation et au partage de bénéfices. À supposer d'ailleurs leur prétention fondée, ils constitueraient, par application de l'article 3, des associations nulles et de nul effet, comme ayant un objet illicite, l'entreprise de jeux. En tout état de cause, la société formée pour leur exploitation est nulle, pour la même raison, en vertu de l'article 1108 du Code civil.

Vous inspirant des considérations qui précèdent, vous voudrez bien, dès la réception des présentes instructions, vérifier de près quelle est la nature des différents cercles et associations où des jeux sont pratiqués dans votre département. Tous ceux qui ne constitueraient pas des cercles véritablement fermés, mais des cercles à l'accès trop facile, ou des entreprises de jeux déguisées sous l'apparence d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, devant sans exception être signalés au parquet pour application éventuelle soit de l'article 7 de la dite loi prescrivant la dissolution des associations illicites, soit de l'article 1108 du

Code civil, aux termes duquel une cause licite est nécessaire à la validité d'une convention, le tout sans préjudice des pénalités édictées par l'article 410 du Code pénal contre les tenanciers de maisons de jeu.

II. — *Jeux dans les Casinos et autres établissements librement ouverts au public.*

Vous n'ignorez pas que, se basant sur l'article 4 d'un décret du 24 juin 1806 conférant au ministre de la Police la faculté de réglementer les jeux dans les lieux où il existe des eaux minérales, l'administration s'est crue longtemps en droit d'autoriser le baccara et les petits-chevaux dans les casinos de villes d'eaux qui s'imposaient certains sacrifices en vue de la prospérité de la station. Un nombre assez considérable d'établissements avaient bénéficié de cette faveur lorsque intervint, à la date du 18 avril 1902, un arrêt du Conseil d'État déclarant que le décret susvisé devait être tenu comme abrogé dans son entier par le Code pénal et par la loi du 18 juillet 1836, et qu'il n'appartenait à aucune autorité administrative, quelle qu'elle fût, d'accorder des dérogations aux prohibitions de la loi.

Par application de cette jurisprudence, le ministre de l'Intérieur ne concède plus aucune autorisation nouvelle. Quant aux autorisations antérieures, elles doivent évidemment être considérées comme non avenues. Toutefois, comme elles n'ont jamais été expressément rapportées, les parquets n'ont pas cru pouvoir inculper des tenanciers fondés à exciper de leur bonne foi.

D'autre part, malgré le refus opposé par l'administration aux demandes formées postérieurement au 18 avril 1902, souvent même sans solliciter aucune autorisation, certains industriels peu scrupuleux n'ont pas craint d'exploiter ouvertement des établissements de jeux. Sans doute, ces individus encourent ainsi les pénalités édictées par l'article 410, mais ils s'y sont exposés sans risques jusqu'à présent, l'autorité judiciaire estimant ne pouvoir faire, au point de vue juridique, aucune différence entre les établissements qui sont dépourvus de toute autorisation et

ceux auxquels une tolérance contraire à la loi avait été accordée antérieurement. Dans ces conditions, les tenanciers ont échappé jusqu'à présent à toute répression.

De ce qui précède, il résulte que tous ces jeux fonctionnent irrégulièrement, les uns parce que ceux qui les ont organisés ne peuvent se prévaloir d'aucun titre, les autres parce que l'autorisation conférée est dépourvue de toute base légale.

En vue de mettre un terme à cet état de choses, la précédente Chambre des Députés avait été saisie d'un projet de loi tendant à restituer au ministre de l'Intérieur les pouvoirs que lui conférait l'article 4 du décret du 24 juin 1806. Mais ce projet a fait l'objet d'un rapport défavorable de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle, laquelle a estimé à l'unanimité qu'il y avait lieu de proscrire tous les jeux de hasard et, dans ce but, de poursuivre avec rigueur l'application des lois existantes.

Cette décision trace le devoir des pouvoirs publics jusqu'à nouvel ordre ; si les précédents gouvernements n'ont pas jugé à propos d'agir, dans la pensée qu'avant la fin de la législature la Chambre pourrait être appelée à statuer sur les conclusions de sa commission, cette considération n'existe plus à l'heure actuelle.

Je vous invite en conséquence à notifier, d'une part, aux titulaires des autorisations de jeux que ces autorisations sont rapportées d'autre part, aux autres tenanciers que les jeux qu'ils exploitent sont et demeurent supprimés. Faute par eux de déférer à cette injonction, il conviendra de dresser procès-verbal, de placer le matériel sous scellés et de saisir les parquets, auxquels M. le Ministre de la Justice prescrit, de son côté, de requérir la répression énergique de toutes les infractions constatées.

Je vous prie de m'accuser réception des présentes instructions, de me rendre compte sans retard des mesures prises pour en assurer l'exécution et de m'aviser de la suite qu'elles auront reçues.

Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur,

G. CLÉMENCEAU.

ANNEXE N° IX

ÉTAT NUMÉRIQUE DES ÉTABLISSEMENTS DE JEUX DANS LES VILLES
D'EAUX (49 DÉPARTEMENTS ET ALGÉRIE)*Existant au moment du vote de la loi du 15 juin 1907.*

Allier	10	Marne (Haute-).	4
Alpes (Basses-).	2	Morbihan	4
Alpes-Maritimes	7	Nièvre	2
Ardèche	4	Nord	3
Ariège	5	Oise	1
Aude	2	Orne	1
Calvados.	14	Pas-de-Calais	8
Charente-Inférieure	7	Puy-de-Dôme	6
Côte-d'Or	2	Pyrénées (Basses-).	7
Côtes-du-Nord	2	Pyrénées (Hautes-).	2
Doubs	4	Rhône	4
Finistère.	4	Saône (Haute-).	1
Gard	4	Saône-et-Loire	1
Garonne (Haute-).	4	Savoie	8
Gers	4	Savoie (Haute-).	4
Gironde	2	Seine-Inférieure	18
Hérault	8	Seine-et-Oise	1
Ille-et-Vilaine	5	Somme	5
Isère	2	Tarn	4
Jura	2	Tarn et-Garonne	1
Landes	4	Var	4
Loire	2	Vendée	2
Loire-Inférieure	7	Algérie	4
Manche	4		
Marne	4		171

établissements avec autorisation de jeux.

ANNEXE N° X

LOI RÉGLEMENTANT LE JEU DANS LES CERCLES ET LES CASINOS DES
STATIONS BALNÉAIRES, THERMALES ET CLIMATÉRIQUES.

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE 1^{er}.

Par dérogation à l'article 440 du Code pénal, il pourra être accordé aux cercles et aux casinos des stations balnéaires, thermales ou climatériques, sous quelque nom que ces établissements soient désignés, l'autorisation temporaire, limitée à la saison des étrangers, d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où seront pratiqués certains jeux de hasard, sous les conditions énoncées dans les articles suivants.

ARTICLE 2.

Les stations dans lesquelles la disposition qui précède est applicable ne pourront en bénéficier que sur l'avis conforme du Conseil municipal. Les autorisations seront accordées par le ministre de l'Intérieur, après enquête, et en considération d'un cahier des charges établi par le conseil et approuvé par le ministre de l'Intérieur.

L'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession ; il détermine la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception du prélèvement prévu à l'article 4.

L'autorisation peut être révoquée par le ministre de l'Intérieur

en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel.

La révocation pourra être demandée, pour les mêmes causes, par le Conseil municipal, au ministre, qui devra statuer dans le délai d'un mois. En cas de refus de celui-ci, le Conseil municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'État.

En aucun cas, et notamment en cas d'abrogation ou de modification de la présente loi, le retrait des autorisations ne pourra donner lieu à une indemnité quelconque.

Les autorisations antérieures à la présente loi, quelle qu'en soit l'origine, sont et demeure rapportées.

ARTICLE 3.

Tout cercle ou casino autorisé, qu'il soit ou non organisé en société, aura un directeur et un comité de direction responsables *dont les noms, professions, domiciles devront être, dans tous les cas, portés à la connaissance de l'administration par déclaration faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.*

Le directeur et les membres du comité de direction devront être Français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques. Il en sera de même de tous ceux employés à un titre quelconque dans les salles de jeux.

Le directeur et les membres du comité de direction ne pourront, en aucun cas, se substituer un fermier des jeux.

ARTICLE 4.

Indépendamment des conditions imposées au profit de la commune par le cahier des charges, un prélèvement de quinze pour cent (15 p. 100) sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques.

Une commission spéciale, instituée au ministère de l'Intérieur, en règlera l'emploi.

ARTICLE 5.

Les infractions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies contre les directeurs et membres du comité de direction et passibles des pénalités édictées par les deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal sera applicable.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 15 juin 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le président de la République :

Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur,

G. CLÉMENCEAU.

Le garde des sceaux, ministre de la Justice,

ED. GUYOT-DESSAIGNE.

Le ministre des Finances,

J. CAILLAUX.

ANNEXE N° XI

DÉCRET RELATIF A L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION
DE JEUX ET AU MODE DE PERCEPTION DU PRÉLÈVEMENT DE
15 POUR 100 SUR LE PRODUIT DES JEUX DANS LES CERCLES
ET CASINOS DES STATIONS BALNÉAIRES, THERMALES ET CLIMA-
TÉRIQUES.

(21 juin 1907.)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu la loi du 15 juin 1907 sur la réglementation des jeux dans
les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et clima-
tériques ;

Vu l'avis de la commission spéciale instituée au ministère de
l'Intérieur par application du dernier alinéa de l'article 4 de la
loi précitée ;

Sur le rapport du président du Conseil, ministre de l'Intérieur,
et du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

TITRE 1^{er}.

Instruction des demandes d'autorisation.

ARTICLE 1^{er}.

Les autorisations de jeux prévues par l'article 1^{er} de la loi du
15 juin 1907 ne pourront être accordées que dans les localités
auxquelles le caractère de station balnéaire, thermique ou clima-
térique aura été reconnu par le ministre de l'Intérieur, après avis
d'une commission nommée par lui à cet effet et composée de dix-
huit membres comprenant trois membres de l'Académie de mé-
decine, cinq membres du conseil supérieur d'hygiène publique

de France, cinq membres de la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France, trois fonctionnaires de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et deux membres à la désignation du ministre.

Les seuls jeux de hasard qui pourront être autorisés sont :

1^o Le baccara à deux tableaux ;

2^o L'écarté ;

3^o Le jeu des petits-chevaux et ses variétés.

ARTICLE 2.

Tout cercle ou casino d'une station balnéaire, thermale ou climatérique qui voudra obtenir une autorisation de jeux devra adresser une demande au ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du préfet.

Le préfet délivrera récépissé de la demande et provoquera l'avis du conseil municipal. Si cette assemblée estime que les jeux peuvent être autorisés sur le territoire de la commune, elle établit un cahier des charges fixant les obligations et droits réciproques de la commune et de l'établissement demandeur.

ARTICLE 3.

Dès que ce cahier des charges aura été rédigé, une enquête sera ordonnée par le sous-préfet. Il y sera procédé dans les formes ci-après :

1^o La demande et le cahier des charges seront déposés à la mairie pendant huit jours, pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance. A l'expiration de ce délai, un commissaire enquêteur, désigné par le sous-préfet, recevra à la mairie, pendant un jour, les déclarations des habitants. Ces délais ne courront qu'à dater de l'avertissement donné par voie de publication et d'affiches ; il sera justifié de l'accomplissement de cette formalité par un certificat du maire ;

2^o Après avoir clos et signé le registre de ces déclarations, le commissaire le transmettra immédiatement au maire avec son

avis motivé et les pièces de l'instruction qui auront servi de base à l'enquête. Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet, ou si l'avis du commissaire enquêteur lui est opposé, le Conseil municipal sera appelé à les examiner et émettra son avis définitif par une délibération motivée, dont copie sera jointe au dossier. Le maire adressera immédiatement les pièces au sous-préfet et celui-ci au préfet qui les transmettra avec son avis motivé au ministre de l'Intérieur.

ARTICLE 4.

Lorsque les sources, établissements de bains, casinos, etc., appartiendront à un syndicat de communes, l'avis sur la demande sera donné par le comité du syndicat auquel il appartiendra également, s'il y a lieu, d'établir le cahier des charges.

L'enquête, en ce cas, est ouverte dans les bureaux de la mairie de la commune, siège de la station; mais elle sera, en outre, publiée et affichée dans toutes les communes composant le syndicat.

Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet ou si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, le comité du syndicat sera appelé à les examiner et émettra son avis définitif par une délibération motivée.

ARTICLE 5.

Dans le cas où, les jeux étant régulièrement autorisés, après avis conforme du conseil municipal, dans un ou plusieurs établissements d'une commune, le conseil municipal de cette commune, saisi par le préfet d'une nouvelle demande, se refuserait à dresser un cahier des charges, il y sera pourvu par le ministre de l'Intérieur qui sera tenu de se conformer au cahier des charges précédemment établi. S'il existe plusieurs cahiers des charges, le plus favorable aux intérêts de la commune sera choisi. Il sera ensuite procédé à l'enquête dans les conditions indiquées à l'article 3.

TITRE II

Mode de perception du prélèvement de 15 pour 100.

ARTICLE 6.

Le produit brut des jeux sur lequel doit être opéré le prélèvement de 15 pour 100 prescrit par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 est déterminé, savoir : pour le baccara et l'écarté, par le montant intégral de la cagnotte, sans aucune déduction ; pour les petits-chevaux, par la différence entre le montant de l'avance mise au commencement de chaque partie à la disposition du directeur du jeu et le total de l'encaisse constaté à la fin de la partie.

Dans le cas où cette dernière somme serait inférieure à l'avance faite, la perte est portée en déduction des bénéfices des jours suivants.

ARTICLE 7.

Chaque table de jeu porte un numéro d'ordre et comporte une caisse ou cagnotte distincte dans laquelle sont réunis les fonds reçus le cas échéant à titre d'avance pour le service des jeux et ceux versés par les joueurs.

ARTICLE 8.

Tout prélèvement opéré pour la cagnotte, au jeux de baccara et d'écarté, donne lieu à la délivrance de tickets d'égale somme, détachés séance tenante et ostensiblement d'un carnet à souche par un préposé du cercle ou du casino, qui en proclame en même temps le montant à haute voix. Ces tickets sont frappés en outre d'un timbre portant le numéro de la table, la date et le numéro de la séance ; ils sont, après leur délivrance, laissés quelques instants sur la table de jeu de manière que le public puisse les contrôler.

Les carnets de tickets, imprimés par l'Imprimerie nationale, sont pris en charge par les représentants de l'administration des finances et livrés, contre reçu et suivant les besoins du service,

au comité de direction des casinos ou des cercles qui en remboursent le prix. Au fur et à mesure qu'ils sont épuisés, les carnets ne comprenant plus que les souches sont restitués au représentant de l'administration des finances ; il en est de même de ceux non encore commencés ou non terminés à la fin de la saison.

ARTICLE 9.

Les comptes des jeux sont tenus par table de jeu et par séance. L'administration du casino ou du cercle décrit ces comptes sans interligne sur un registre de contrôle, d'un modèle déterminé par l'administration des finances, coté et paraphé par un représentant de cette administration. A la fin de chaque journée, ce registre doit être totalisé et visé par le directeur du cercle ou du casino et par l'un des membres du comité de direction.

ARTICLE 10.

Les agents désignés par le ministre de l'Intérieur ou par le ministre des Finances peuvent se faire représenter sur place les carnets de tickets, le registre de contrôle et les cagnottes ou caisses de baccara, de l'écarté et des petits-chevaux. Ils ont également la faculté de prendre communication, sans déplacement, de tous les autres livres de comptabilité ou de contrôle tenus par l'établissement.

A moins de soupçons graves, la représentation des carnets de tickets et des cagnottes ne peut être réclamée qu'en dehors des séances de jeu.

ARTICLE 11.

A des dates fixées par l'administration des finances, les représentants de cette administration établissent, au vu du registre de contrôle, rapproché au besoin des autres documents énoncés à l'article précédent, un bordereau indiquant le montant du prélèvement à verser au Trésor par l'établissement. Ce bordereau est signé concurremment par le représentant de l'administration des finances, par le directeur du cercle ou du casino et par l'un

des membres du comité de direction. Le montant du prélèvement ainsi déterminé est versé à des époques fixées par l'arrêté d'autorisation au percepteur de la réunion dans laquelle se trouve le cercle ou le casino ; ce comptable délivre quittance et conserve le bordereau de versement.

ARTICLE 12.

Les sommes provenant du prélèvement de 15 pour 100 opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos en vertu de l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique sont centralisées à la caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre spécial intitulé : « Produit du prélèvement opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos. »

ARTICLE 13.

Ces sommes seront administrées et réparties par la commission prévue au dernier alinéa de l'article de la loi précité.

Le paiement des fonds sera effectué d'après les états de répartition produits à la caisse des dépôts et consignation par le président de la commission ou à son défaut par le vice-président.

ARTICLE 14.

Le directeur du cercle ou du casino est tenu de faire parvenir au receveur des finances de l'arrondissement : au commencement de la saison, le spécimen de sa signature et de celles des membres du comité de direction ; le 1^{er} et le 16 de chaque mois, un relevé récapitulatif en double expédition des prélèvements versés au Trésor pendant la quinzaine qui a pris fin la veille, ledit relevé dûment certifié et signé.

ARTICLE 15.

Toute fraude ou irrégularité constatée par les représentants du ministre de l'Intérieur ou du ministre des Finances fait

l'objet d'un procès-verbal qui est transmis aux autorités compétentes.

ARTICLE 16.

Les frais d'administration, de contrôle et de perception auxquels donne lieu pour l'État l'application de la loi du 15 juin 1907 et du présent décret, sont imputés sur le montant du prélèvement de 15 pour 100 frappant le produit brut des jeux.

ARTICLE 17.

Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur, et le ministre des Finances, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* et publié au *Journal officiel*.

Fait à Paris, le 21 juin 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur,

G. CLÉMENTEAU.

Le ministre des Finances,

J. CAILLAUX.

ANNEXE N° XII

ÉTAT NUMÉRIQUE PAR DÉPARTEMENTS DES LOCALITÉS AUXQUELLES
LA COMMISSION INSTITUÉE PAR APPLICATION DU DÉCRET DU
21 JUIN 1907 ARTICLE 1^{er} A ÉTÉ D'AVIS DE RECONNAITRE LE
CARACTÈRE DE STATION BALNÉAIRE, THERMALE ET CLIMATÉ-
RIQUE.

Ain	1	Morbihan	2
Allier	4	Nièvre	2
Alpes-Maritimes	6	Nord	4
Ardèche	1	Orne	1
Ariège	3	Pas-de-Calais	5
Aveyron	1	Puy-de-Dôme	5
Calvados	12	Basses-Pyrénées	7
Charente-Inférieure	6	Pyrénées (Hautes-)	7
Côtes-du-Nord	2	Pyrénées-Orientales	1
Doubs	1	Rhône	1
Finistère	1	Saône (Haute-)	1
Gard	1	Saône-et-Loire	1
Garonne (Haute-)	2	Savoie	3
Gironde	2	Savoie (Haute-)	5
Hérault	3	Seine-Inférieure	14
Ille-et-Vilaine	4	Seine-et-Oise	1
Isère	2	Somme	6
Jura	2	Tarn	1
Landes	1	Var	5
Loire	1	Vendée	1
Loire-Inférieure	5	Vosges	6
Manche	5		
Marne	1		147
Marne (Haute-)	1		localités.

ANNEXE N° XIII

SPÉCIMEN D'ARRÊTÉ POUR LES CERCLES ET CASINOS AUTORISÉS
EN VERTU DE LA LOI DU 15 JUIN 1907.

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION

de la

SURETÉ GÉNÉRALE

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

2^e BUREAU

Réglementation
des Jeux

— ♦ —

Vu la demande formée par
à l'effet d'obtenir l'autorisation

Vu l'avis de la commission de classement des stations balnéaires,
thermales et climatiques ;

Vu la délibération en date du _____ par laquelle
le Conseil municipal de _____
a émis l'avis que les jeux peuvent être autorisés sur le ter-
ritoire de la commune ;

Vu le cahier des charges établi par le dit Conseil municipal et
fixant les obligations et droits réciproques de la commune
et de l'établissement demandeur ;

Vu le procès-verbal de l'enquête et l'avis du commissaire enquê-
teur ;

Vu les propositions du Préfet d _____

Vu les autres pièces de l'affaire ;

Vu la loi du 15 juin 1907 et les décrets du 21 juin et du 17 août 1907 ;

ARRÊTE :

ARTICLE 1^{er}.

Il est accordé à
l'autorisation temporaire d'ouvrir au public, dans cet établissement, des locaux spéciaux distincts et séparés où seront pratiqués les jeux d

Cette autorisation est limitée à la saison des étrangers, c'est-à-dire du

ARTICLE 2.

Est approuvé le cahier des charges adopté le
par le conseil municipal de
et dont copie restera annexée au présent arrêté.

ARTICLE 3.

Le baccara fonctionnera dans des locaux où l'on ne pourra pénétrer que moyennant le paiement d'un droit d'abonnement, dont les conditions seront fixées par le préfet du département, et sur la présentation d'une carte nominative délivrée par le comité responsable et signée du titulaire ainsi que d'un des membres du comité.

Cette carte, accordée sous la responsabilité du comité de direction, ne devra être remise qu'à des personnes majeures et justifiant de leur identité. Elle portera un numéro d'ordre et contiendra les indications suivantes : nom, prénoms, âge, profession, adresse complète du titulaire tant dans sa résidence habituelle que dans la station, date de la délivrance de la carte, durée de sa validité, montant de la somme acquittée comme droit d'abonnement.

Les cartes d'admission seront détachées, au fur et à mesure de leur délivrance, d'un carnet à souches numéroté et dont le talon, conforme à la carte elle-même, reproduira toutes les mentions inscrites sur cette dernière.

Les noms et prénoms de toutes les personnes admises seront en outre reportés sur un répertoire alphabétique avec renvoi au numéro de la carte délivrée.

ARTICLE 4.

La partie de baccara se jouera avec des cartes d'un tarotage à teinte unie, chaque jeu de 52 cartes devant être de couleur différente.

Les jeux seront déposés dans un coffre placé en évidence dans la salle, sur lequel une inscription portera en gros caractères la mention : *Dépôt des cartes* et dont les fonctionnaires chargés de la surveillance et du contrôle pourront à tout moment requérir l'ouverture pour vérification.

Les paquets n'en seront extraits qu'au moment même où il en sera fait usage. Il ne seront décachetés qu'à la table de jeu. Le public sera appelé au paravant à vérifier si la bande de contrôle est intacte. Les cartes seront aussitôt après étalées sur la table, les figures en dessus, afin de permettre de constater que l'ordre suivant lequel elles sont classées par le fabricant n'a subi aucun changement. Elles seront ensuite retournées sur le tapis et mélangées à plat, les figures en dessous.

Après la coupe, elle seront placées dans un distributeur ou sabot disposé de telle façon qu'elles descendent automatiquement vers l'orifice de l'appareil et qu'elles ne puissent en sortir qu'une à une.

Ce distributeur sera fixé à la table de jeu pour le baccara à deux tableaux et sera mobile pour le baccara chemin de fer.

Le panier ou trou destiné à recevoir les cartes, après chaque coup, devra être placé au milieu de la table, en face du banquier.

On ne jouera qu'argent comptant. L'usage des jetons est formellement interdit.

Les femmes ne seront pas admises à tenir la banque.

ARTICLE 5.

Les petits-chevaux seront installés dans un local distinct, spé-

cialement affecté à ce jeu et non ouvert au libre accès du public. Pourront seules y pénétrer les personnes munies d'une carte d'abonnement ou d'un ticket d'entrée au casino. Les hommes de troupe et les enfants ne seront pas admis à déposer des enjeux.

ARTICLE 6.

Les seuls appareils autorisés sont les appareils à neuf petits-chevaux ou à neuf numéros.

On ne devra faire usage que des deux combinaisons suivantes :

1^o Miser sur un numéro plein.

Les gagnants recevront 8 fois leur mise, c'est-à-dire 8 francs pour une mise de 1 franc, 16 francs pour une mise de 2 francs et ainsi de suite

2^o Miser à égalité sur les bandes. Les gagnants recevront leur mise doublée, c'est-à-dire 2 francs pour une mise de 1 franc, 4 francs pour une mise de 2 francs et ainsi de suite.

Toutes autres combinaisons sont rigoureusement interdites.

Minimum des mises : 1 franc.

Maximum : 20 francs pour les mises sur les numéros pleins ;

Maximum : 50 francs pour les mises sur les bandes.

Le montant de l'avance déposée dans chaque caisse au commencement de la séance sera fixé une fois pour toutes au début de la saison et ne pourra ensuite varier d'une séance à l'autre. Il sera affiché en chiffres très apparents dans la salle de jeu.

Avant l'ouverture des opérations de jeu, les fonds constituant l'avance seront étalés sur la table des petits-chevaux, puis comptés et vérifiés ; mention de cette encaisse sera ensuite portée séance tenante sur le registre de contrôle, le tout sous les yeux du public.

Dans le cas où il serait nécessaire d'alimenter à nouveau la caisse, au cours de la partie, la nouvelle avance devra être de la même somme et il sera procédé comme il est dit à l'alinéa précédent.

A la fin de la séance, l'encaisse sera de même publiquement vérifiée, comptée et inscrite sur le registre de contrôle.

Pendant toute la durée de la partie, il est rigoureusement interdit de distraire, sous quelque prétexte que ce soit, aucune somme d'argent de la table de jeu, en dehors de ce qui sera payé aux gagnants.

ARTICLE 7.

Aussi bien au baccara qu'aux petits-chevaux, il ne pourra être procédé à aucune opération de change à la table de jeu. Le change devra s'effectuer à des tables ou à des guichets spécialement affectés à ce service.

ARTICLE 8.

Les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux sont fixées comme il suit :

ARTICLE 9.

Seront seuls admis de droit dans les salles de jeux, sans être astreints à la production d'une carte d'entrée et au paiement du droit d'abonnement, les divers fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire appelés, en vertu de leurs attributions, à exercer une surveillance ou un contrôle dans les salles de jeux :

1^o Préfet, sous-préfet, maire et adjoints.

2^o Fonctionnaires et agents de la direction de la Sûreté générale, de la police spéciale et de la police municipale.

3^o Magistrats du parquet et juges d'instruction.

4^o Trésorier-payeur général, receveur des finances, percepteur, receveur municipal.

ARTICLE 10.

Les dispositions des articles 3, 5 et 8 du présent arrêté seront affichées à l'entrée des salles de jeux.

Celles des articles 4, 6 et 7 seront affichées à l'intérieur des dites salles. Il en sera de même du tarif des prélèvements opérés au profit de l'établissement sur les opérations de jeu.

Ces prélèvements ne pourront en aucun cas excéder 10 pour 100 au baccara à deux tableaux ; toutefois, pour les banques inférieures à 50 francs, le prélèvement pourra s'élever jusqu'à 5 francs.

Au baccara chemin de fer, le tarif maximum sera le suivant :

5 francs tous les deux coups de gain au-dessous de 100 francs ;
5 francs tous les coups de gain de 100 francs à 195 francs ;
10 francs tous les coups de gain de 200 francs à 295 francs ;
15 francs tous les coups de gain de 300 francs à 395 francs,
et ainsi de suite en ajoutant 5 francs par tranche de 95 francs.

Les mises devront être des multiples de 5 avec minimum d'enjeu de 5 francs.

ARTICLE 11.

Tous ceux employés à un titre quelconque dans les salles de jeux devront être agréés par l'administration supérieure.

Avant d'entrer en fonctions chaque employé produira à l'Administration : 1° une pièce établissant qu'il est majeur et français et qu'il jouit de ses droits civils et politiques ; 2° un extrait de son casier judiciaire remontant à moins d'un mois ; 3° un certificat de bonnes vie et mœurs, remontant à moins d'un mois, délivré par le maire ou le commissaire de police de son domicile ou de sa résidence habituelle.

Le directeur responsable sera tenu de congédier sans délai tout employé et d'interdire l'accès des salles de jeux à toute personne dont l'administration supérieure requerrait le renvoi ou l'exclusion.

Au cas où le renvoi ou l'exclusion seraient prononcés par la direction même du casino, avis en sera donné immédiatement à l'administration supérieure avec les motifs.

ARTICLE 12

Toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux recevront une rémunération fixe. Il ne pourra leur être alloué, pour quelque cause que ce soit, aucune remise sur

le produit des jeux. Elles ne devront avoir aucune part ni intérêt dans les produits de l'établissement.

Il leur est défendu de participer au jeu soit directement soit par personne interposée. Cette dernière prohibition s'étend à tout le personnel du cercle ou casino.

L'emploi des allumeurs est formellement interdit.

Les vêtements de tous les employés des salles de jeux seront sans poche pendant le travail.

ARTICLE 13.

Indépendamment de la comptabilité prescrite par les articles 8 et suivants du Code de commerce, il sera tenu, dans les conditions de régularité exigées pour les livres de commerce, un carnet d'avances spécial au service du jeu des petits-chevaux et sur lequel on inscrira *immédiatement* toute somme sortant de la caisse de l'établissement ou y entrant à ce titre.

Les avances mises, au commencement ou au cours de chaque séance, à la disposition de la caisse de chaque table de jeu, seront inscrites à ce carnet au moment même où l'avance aura été faite. Le montant de l'encaisse à la fin de la séance sera également constaté au carnet, au moment du reversement.

Dans l'intervalle des séances, aucune somme ne sera laissée à la disposition de la caisse des tables de jeu.

Les agents vérificateurs pourront à tout moment se faire représenter le carnet d'avances comme d'ailleurs tous les livres de comptabilité.

ARTICLE 14.

La présente autorisation, valable pour une durée de années, est incessible. Le titulaire seul pourra en faire usage et seulement dans l'établissement désignés à l'article 1^{er}.

ARTICLE 15.

En cas d'infraction à la loi du 15 juin 1907, aux décrets du 21 juin et du 17 août 1907, ou aux dispositions du présent

arrêté, l'autorisation sera immédiatement rapportée, sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées par le parquet.

Il sera de même en cas d'inexécution du cahier des charges.

ARTICLE 16.

Le préfet d
est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Paris, le

Annexe au spécimen d'arrêté d'autorisation.

RÈGLEMENTATION DES SALLES D'ÉCARTÉ

ARTICLE 1^{er}.

L'écarté fonctionnera dans un local distinct, spécialement affecté à ce jeu, et dans lequel pourront seuls pénétrer les personnes munies de la carte d'entrée prescrite par l'article 3 de l'arrêté d'autorisation pour l'administration dans les salles de baccara.

ARTICLE 2.

Pour la partie d'écarté, on fera usage de trois jeux de 32 cartes d'un tarotage à teinte unie. Chacun de ces trois jeux, de couleur différente, sera employé alternativement par les joueurs, après chaque donne.

On ne jouera qu'argent comptant.

Les femmes ne seront pas admises à tenir les cartes.

Les dispositions faisant l'objets des alinéas 2 et 3 de l'article 4 de l'arrêté d'autorisation sont applicables au jeu de l'écarté.

ARTICLE 3.

L'administration de l'établissement délivrera à chaque personne désirant prendre part au jeu de l'écarté avec paris, une fiche portant un numéro d'ordre, la date du jour et le numéro

de la séance. Les joueurs munis d'une de ces fiches seront seuls admis à ponter et à s'inscrire pour tenir les cartes.

ARTICLE 4.

A chaque table seront affectés deux employés, chargés :

L'un de battre les cartes, d'inscrire les joueurs qui demanderont à prendre la main et de procéder à l'appel prévu à l'article 5 ;

L'autre de tenir la comptabilité des enjeux, d'opérer le prélèvement au profit de la cagnotte, de détacher les tickets de contrôle et de payer le côté gagnant,

ARTICLE 5.

Au début de la séance, il sera procédé à l'appel, par ordre d'inscription, des numéros portés sur les fiches de chacune des personnes qui se seront fait inscrire pour tenir les cartes. Si l'une ou plusieurs de ces personnes ne répondent par à l'appel de leur numéro, l'appel continuera jusqu'à ce que l'une d'entre elles y réponde et prenne place à la table de jeu.

Il sera procédé de même pour son vis-à-vis.

Après chaque partie, le joueur perdant sera tenu de quitter sa place et sera remplacé par un autre joueur désigné comme il est dit dans le premier alinéa ci-dessus.

Il en sera de même, au cas où le joueur gagnant renoncerait à tenir plus longtemps les cartes.

ARTICLE 6.

Les joueurs étant en face l'un de l'autre et avant le commencement de la partie, les personnes désirant ponter désigneront à l'employé chargé de la comptabilité des enjeux le joueur sur lequel elles entendent parier. Elle remettront à cet employé le montant de leur mise en lui présentant en même temps leur fiche. L'employé recevra les mises, les inscrira, au fur et à mesure de leur réception, sur un carnet spécial où seront mentionnés le numéro de la fiche et, en regard, le montant de l'enjeu.

Les mises déposées sur chacun des deux côtés seront réunies en une seule masse. Si les deux masses sont inégales, l'employé les égalisera en retirant du côté le plus chargé la somme en excédent, laquelle sera restituée aux derniers inscrits ayant parié de ce côté.

ARTICLE 7.

Le prélèvement au profit de la cagnotte sera de 5 pour 100 sur les enjeux du côté gagnant.

Les mises devront être des multiples de 10 avec un minimum d'enjeu de 10 francs.

ARTICLE 8.

Les dispositions qui précèdent sont applicables à la partie dite « Chouette ».

ARTICLE 9.

Il ne pourra être procédé à aucune opération de change à la table de jeu. Le change devra s'effectuer à des tables ou à des guichets spécialement affectés à ce service.

ARTICLE 10.

Sont applicables aux salles d'écarté les dispositions faisant l'objet des articles 9, 11 et 12 de l'arrêté d'autorisation.

ARTICLE 11.

Indépendamment des affichages prescrits par l'article 10 de l'arrêté d'autorisation, la disposition faisant l'objet de l'article 1^{er} du présent règlement sera affichée à l'entrée de la salle d'écarté.

Les dispositions faisant l'objet des articles suivants seront affichées à l'intérieur de la dite salle.

Vu pour être annexé à l'arrêté du

Pour le ministre de l'Intérieur :

Le directeur de la Sûreté générale,

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	VII
--------------------	-----

INTRODUCTION : Le Jeu. — Jeux de hasard et jeux de commerce. — L'exploitation des jeux de hasard. — Les systèmes proposés.....	1
--	---

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME DES JEUX PUBLICS EN FRANCE DE 1789 A 1907

TITRE PREMIER. — Le régime des jeux publics de 1789 à 1836.....	41
--	----

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les jeux publics pendant la Révolution.</i>	41
---	----

CHAPITRE II. — <i>Les jeux publics sous l'Empire.....</i>	46
---	----

§ 1 ^{er} . — Le décret-loi du 24 juin 1806.....	48
--	----

§ 2. — Le Code pénal (art. 410 et 475, 5 ^o).....	20
--	----

CHAPITRE III. — <i>Les jeux publics sous la Restauration et pendant les premières années de la Monarchie de Juillet. — Suppression des jeux publics. — Loi de finances du 18 juillet 1836.....</i>	29
--	----

TITRE DEUXIÈME. — Le régime des jeux publics de 1836 à 1907.....	32
---	----

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Suppression des jeux publics à Paris ; leur maintien dans les villes d'eaux.....</i>	32
--	----

CHAPITRE II. — <i>Les circulaires du ministre de l'Intérieur.</i>	35
---	----

§ 1 ^{er} . — Les casinos et le jeu des petits-chevaux.....	36
---	----

§ 2. — Les cercles annexés aux casinos et le baccara...	42
---	----

§ 3. — Dispositions diverses comprises dans les circulaires.....	46
TITRE TROISIÈME. — Infirmerie de la jurisprudence élaborée par le Ministère de l'Intérieur....	49
CHAPITRE I ^{er} . — <i>La loi sur les associations du 1^{er} juillet 1901</i>	50
CHAPITRE II. — <i>L'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1902</i> .	52
§ 1 ^{er} . — La circulaire du 1 ^{er} mai 1903.....	54
§ 2. — La circulaire du 17 janvier 1907. — Interdiction de l'exploitation des jeux de hasard.....	59

DEUXIÈME PARTIE

L'INDUSTRIE SAISONNIÈRE ET LA QUESTION DES JEUX

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Conséquences de la suppression des jeux</i> .	67
CHAPITRE II. — <i>La cure-taxé</i>	74
CHAPITRE III. — <i>La proposition de loi de M. Marcel Régnier</i>	79

TROISIÈME PARTIE

LA LOI DU 15 JUIN 1907. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

TITRE PREMIER. — Les autorisations de jeux....	90
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les stations thermales, balnéaires et climatiques</i>	92
CHAPITRE II. — <i>Les établissements des stations thermales, balnéaires et climatiques susceptibles d'obtenir l'autorisation de jeux</i>	95
CHAPITRE III. — <i>Les droits de l'administration municipale</i>	101
§ 1 ^{er} . — L'avis favorable.....	102
§ 2. — Le cahier des charges.....	105
§ 3. — L'avis préalable et la rédaction du cahier des charges, lorsque l'établissement à autoriser appartient à un syndicat de communes.....	112
CHAPITRE IV. — <i>L'enquête administrative</i>	118

CHAPITRE V. — <i>L'arrêté d'autorisation</i>	123
§ 1 ^{er} . — Caractères de l'autorisation	125
§ 2. — Durée de l'autorisation accordée	127
§ 3. — L'autorisation limitée à la saison des étrangers	130
TITRE DEUXIÈME. — Organisation et fonctionnement des cercles et des casinos bénéficiaires d'une autorisation	133
CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Gérance des cercles et des casinos</i>	135
§ 1 ^{er} . — Les conditions de personne imposées par la loi	136
§ 2. — Le directeur et le comité de direction responsables. — Suppression de la ferme des jeux	138
§ 3. — Les responsabilités	143
CHAPITRE II. — <i>Fonctionnement des jeux de hasard autorisés</i>	146
§ 1 ^{er} . — Locaux spéciaux réservés au jeu. — Admission dans les salles de jeux. — Heures d'ouverture et de fermeture, etc.	147
§ 2. — Les jeux de hasard autorisés	151
TITRE TROISIÈME. — Le prélèvement sur le produit des jeux	158
CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Système du prélèvement direct et système du forfait</i>	158
CHAPITRE II. — <i>Contrôle et perception des prélèvements</i> ..	161
§ 1 ^{er} . — Sur quelles sommes s'opère le prélèvement ...	161
§ 2. — Mécanisme du prélèvement	162
§ 3. — Versements au Trésor	166
§ 4. — Contrôle des agents de l'autorité	167
CHAPITRE III. — <i>Destination et répartition des sommes provenant du prélèvement</i>	171
TITRE QUATRIÈME. — Sanctions de la réglementation établie	177
CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Sanctions administratives</i>	179

§ 1 ^{er} . — Révocation de l'autorisation.....	179
§ 2. — Le recours possible contre la révocation.....	181
§ 3. — Révocation sur la demande des municipalités...	183
CHAPITRE II. — <i>Sanctions judiciaires</i>	187
§ 1 ^{er} . — Application des peines édictées par l'article 410 du Code pénal, §§ 1 et 2.....	187
§ 2. — Infractions punissables.....	192
CONCLUSION.....	199
ANNEXES.....	209
TABLE DES MATIÈRES.....	261

IMPRIMERIES RÉUNIES DU CENTRE, BLOIS, 2, RUE HAUTE
